



3 / 09

acta

Fakulty filozofické
Západočeské univerzity v Plzni

Acta FF ZČU

Fakulta filozofická
Západočeská univerzita v Plzni, 2009

doc. PhDr. Ladislav Cabada, Ph.D., Jean Monnet
Chair, editor, 2009

Registrace MKČR E 16521
Datum vydání: 2009
Vychází třikrát ročně.

ISSN 1802-0364

11	Úvod Ladislav Cabada	179	Politika regionálního rozvoje ve Slovinsku Damjan Lajh
	PŘÍSPĚVKY	199	Štát Lubomír Lupták
15	Citizen Comprehension of the Left-Right Ideological Continuum in Central and Eastern European Post-Communist Countries Tomaž Deželan and Maja Sever	215	Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989 Jan Malast
37	Sovětské dědictví v politických systémech střední Evropy: postkomunistické strany, krize liberalismu a nová ruská geopolitika Martin Ehl	241	Rozšiřování a prohlubování: Východiska z cílového konfliktu Beate Neuss
51	Policy analysis developments in Slovenia Danica Fink-Hafner	259	Deviantní podoby státnosti – příklad kvazi států Linda Piknerová
75	O podstatě atlantismu a možnosti vzniku Organizace jihoatlantické smlouvy (SATO) Pavel Hlaváček	275	Komunální uspořádání v SRN – případová studie Svobodného státu Bavorsko Miroslava Pitrová
97	Lokální volby v Bosně a Hercegovině v roce 2008 Helena Hricová	301	Německo na cestě k integrační společnosti. Poznámky k obtížnému procesu Rüdiger Kipke
117	Vývoj a charakteristiky koaličních dohod ve Slovinsku Alenka Krašovec	311	Sasko-česká vysokoškolská iniciativa (STHI) – přeshraniční spolupráce Technické univerzity Chemnitz a Západočeské univerzity v Plzni. Peter Jurczek
133	Přihlížejí voliči i ve druhém kole senátních voleb k osobnostním charakteristikám kandidátů? Martin Kreidl		ROZHOVOR
147	Vliv společensko-politických podmínek a role proporčního volebního systému v neúspěšném rozvinutí teoretického modelu konsociační demokracie Robin Kvěš	323	Ladislav Cabada Rozhovor vedla Helena Hricová

úvod



Ladislav Cabada

Úvodní slovo

Nové číslo Act Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni, které laskavý čtenář právě drží v ruce, je zamýšleno především jako odborná oslava deseti let rozvoje samostatného politologického pracoviště v Plzni. K počátku roku 2000 na tehdejší Fakultě humanitních studií ZČU vznikla katedra sociologie a politologie, jež se stala institucionálním základem současné katedry politologie a mezinárodních vztahů (KAP) filozofické fakulty ZČU. Katedra vznikla transformací Ústavu sociálně-politických věd, univerzitního pracoviště, jež se chtělo primárně soustředit na výzkumné a projektové aktivity, po začlenění na fakultu však začalo výrazně pociťovat absenci oborového ukotvení v podobě vlastního pěstovaného studijního programu či oboru. V roce 2001 se prvním oborem nového pracoviště stal bakalářský obor Politologie; symbolicky tak byla završena první etapa transformace směrem k „standardní“ katedře. V roce 2004 již personálně zcela obměněná katedra získala souhlas s výukou v navazujícím magisterském oboru Politologie a po vydělení sociologického oddělení se v oblasti výuky i výzkumu plně soustředila na rozvoj politické vědy a jejích podoborů. Tento rozvoj byl jak intenzivní, tak extenzivní povahy. Intenzifikace souvisí především s masovým dokončováním doktorského studia u asistentů na katedře pracujících a rovněž s prvními habilitacemi odborných asistentů, kteří stáli u zrodu katedry, ale rovněž s cíleným rozvojem grantových a výzkumných aktivit. Extenzivní růst lze pozorovat na plně dotvořeném portfoliu garantovaných oborů – KAP dnes nabízí tři bakalářské obory (Politologii; Mezinárodní vztahy a východoevropská studia; Mezinárodní vztahy – britská a americká studia); tři navazující magisterské obory (Politologii; Mezinárodní vztahy; Učitelství

pro střední školy v aprobaci *Základy společenských věd*) a dva doktorské obory (*Politologii; Evropská studia*).

Na konci první dekády její samostatné existence tak katedra politologie a mezinárodních vztahů dotvořila portfolio oborů a specializací – její pracovníci a studenti se studijně i výzkumně profilují zejména v klasických politologických podoborech (komparativní politologie, normativní politologie, mezinárodní vztahy apod.) a některých specializačních zaměřeních, jež činí z katedry unikátní instituci (bezpečnostní a rozvojová studia, teritoriální studia středovýchodní Evropy apod.). Katedra je dobře zapsána v českém i mezinárodním kontextu; o prvním svědčí např. pořádání 4. kongresu českých politologů v roce 2009 či výroční konference Česko-německého diskusního fóra v roce 2008, bohaté grantové aktivity sdílené s jinými pracovišti apod., o mezinárodní spolupráci pak několik bilaterálních či multilaterálních grantů a projektů podporovaných dominantně Evropskou komisí včetně projektů 6. i 7. rámcového programu výzkumu EK.

Předkládané číslo Act Fakulty filozofické ZČU do jisté míry reflektuje vnitrokatedrový institucionální i personální vývoj a také rozvoj jejich mezinárodních výzkumných kontaktů. Oslovili jsme vedle současných pracovníků a doktorandů katedry rovněž ty odborníky, kteří již na katedře nepůsobí a jsou nyní aktivní na jiných pracovištích ZČU (katedra sociologie FF ZČU) či jiných univerzitách (Metropolitní univerzita). Velmi nás těší, že část z nich na náš dotaz pozitivně reagovala a přispěla svými studiemi do tohoto čísla. Podobně nás těší, že na naši výzvu velmi pozitivně reagovali i naši zahraniční kolegové, s nimiž dlouhodobě spolupracujeme. Nejvýrazněji jsou zastoupeni odborníci z Fakulty sociálních věd Univerzity v Lublani, s níž katedra opakovaně spolupracuje na bilaterálních i multilaterálních výzkumných projektech; jsme rádi, že do čísla přispěly i dvě z klíčových postav projektů česko-saské výzkumné spolupráce (její institucionální i obsahový vývoj je popsán v textu Petera Jurczeka), profesori Filozofické fakulty Technické univerzity v Saské Kamenici. V neposlední řadě nás těší, že do Act přispěl rovněž Rüdiger Kipke, jenž počátkem 90. let některé z dnešních pracovníků katedry učil základům politologické metodologie na Univerzitě Karlově, dnes pak podobně záslužnou práci vykonává vůči doktorandům na Západočeské univerzitě v Plzni.

Věříme, milý čtenáři, že soubor textů s primárně politologickou a regionalistickou tematikou Tě osloví jak kvalitou, tak zejména co se týče zajímavého obsahu jednotlivých příspěvků.

V Plzni 16. listopadu 2009

Ladislav Cabada

příspěvky

Tomaž Deželan and Maja Sever

Martin Ehl

Danica Fink-Hafner

Pavel Hlaváček

Helena Hricová

Alenka Krašovec

Martin Kreidl

Robin Kvěš

Damjan Lajh

Ľubomír Lupták

Jan Malast

Beate Neuss

Linda Piknerová

Miroslava Pitrová

Rüdiger Kipke

Peter Jurczek

Tomaž Deželan and Maja Sever

Citizen Comprehension of the Left-Right Ideological Continuum in Central and Eastern European Post-Communist Countries

Abstract:

The paper analyses the common one-dimensional simplification of the complex socio-political reality conventionally recognised as the left-right continuum in Central and Eastern European post-communist countries. Due to the intense European integrating processes¹ of this post-communist region the investigation of the potentially distinct general understanding of one of the most universally applied tools for distinguishing political actors holds even greater importance. According to Kitschelt's five-dimensional theoretical framework of the post-communist context and by employing data mining techniques, the paper examines core standpoints that define one's position on the left-right axis in the investigated region. The paper lends additional weight to the intuitive initial assumption of our research that has been frequently discussed in the relevant literature and somewhat confirms a person's attitude to the previous regime as the most important divide in the political space of Central and Eastern European post-communist countries.

1) The term denotes intensive integration processes and eventual membership of most investigated countries in the European Union, the North Atlantic Treaty Organization and various other international organisations (Organisation for Security and Cooperation in Europe, Council of Europe, etc.).

1. Introduction

Comprehending the modern and complex socio-political reality in culturally diverse societies with endless networks of intertwined interactions of individuals and organisations has become a demanding task for the individual citizen. The simplification of day-to-day events and relationships which are not fundamental in everyday life is therefore the only rational goal to pursue in order to cope with and understand present socio-political phenomena in political society. Members of the political community encounter a series of problems that determine their linkage and involvement in mass electoral politics (Carkoglu 2007: 253), namely the issue of the acquisition, processing and interpretation of information relevant to electoral politics. Further, there are moderate incentives for a citizen to become involved in day-to-day politics if we look at the 'costs' one has to accept in order to be up-to-date. The few incentives to follow mass politics and the immense complexity of the individual's preferences as well as political actors' positions thus seem to make the political process unappealing for the average citizen with a limited education and intellectual capacity.

In order to grasp the modern political complexity, in his seminal work on party ideologies Downs (1957) provided an answer based on economics for overcoming such an immense obstacle to the functioning of the political process. Namely, ideologies provide a useful tool for removing the voter's need to relate every single issue to his own philosophy. As a consequence, the citizen is focused on the differences between political actors, thereby reducing his costs of being informed about a wider range of issues (*ibid.*). A number of recent studies have substantiated such claims by referring to the simpler and more predictable lines that separate political actors despite their involvement in multidimensional policy spaces. The entire rationale behind this lies in the more economical and simplified low-dimensional conflict space for voters as well as the predictability of voters' attitudes to political elites (Hinich and Munger 1994: 3). According to Von Beyme (1985: 258), such a simplification is in fact an essential feature of political elites/professional politicians, despite the frequent public rejections of such claims. In other words, a few crowning postures glue together a number of specific attitudes and beliefs and form the core properties of one's belief system (Converse 2000).

An agglomeration of views – a few core fundamental attitudes regarding general moral and political principles therefore shape citizens' attitudes and decisions concerning daily politics since there is no need for the average member of a political community to comprehend the technical details of individual policies and their consistency with their ideological predispositions (Zaller 1992). Despite their elitist nature, such views reinforce the relevance of the economic theory of democracy by the cost-reducing function of thus conceived ideologies and provide an additional argument for political elites to pursue a simplified public political discourse deprived of relevant specific information on individual policies. Kunda (1999) describes such a process of com-

prehending the complex social environment as social cognition since it enables individuals to orient themselves within such a space. In the political context, a typical form of social cognition (Kroh 2007: 204) or ideology as conceived in Downs' terms represents the left-right (ideological) dimension.

The left-right ideological dimension is a widely used conceptual tool that helps summarise the ideological characteristics of individuals in mass politics (Carkoglu 2007: 255) since it enables individuals to reflect on politics by tagging themselves and others as 'left' or 'right' (Kroh 2007: 205). Citizens also frequently derive their policy views according to a left-right placement, thus making the left-right schema a general simplifying mechanism for reducing political complexities and for orientating the masses to politics as well as a tool for communication and mobilisation between the masses and political elites (Fuchs and Klingemann 1990). As Miller et al. (1972) exemplified, the self-placement of an American on the liberal-conservative scale, an American functional equivalent of the left-right dimension, reveals a correlation with his stand on the most important issues and is a stronger voting predictor than an individual's single-issue stance. According to numerous seminal works, the left-right dimension evidently provides a simplified and cost-efficient mode of comprehending the complex network of viewpoints and value systems that can also be perceived as an invention enabling the compression of political reality into a simple dichotomy (e.g. Hix 1999). Hence, a simplified left-right dimension² reduces the number of correlating social roles and institutions, social and political system, economic relations, property structure, human rights and liberties, modernisation etc. to a single comprehensible dimension.

The ideological continuum ranging from left to right is a central organising dimension in Western Europe (Barnes and Kaase 1979; Hix 1999; Hix and Lord 1997; MacDonald et al. 1991; Marks and Steenbergen 2002 etc.), a more important political cue for European publics than the liberal-conservative divide is for Americans (Inglehart and Klingemann 1976) and virtually no one doubts its critical importance. According to Kroh (2007), the substantive meaning of the left-right dimension is traditionally associated with the socio-economic cleavages of equality (e.g. Lipset et al. 1954) and government intervention in the economy (e.g. Downs 1957). However, only a few scholars still believe in the permanent character of such cleavages, thus tilting the scientific commu-

2) There are numerous terminological variations that denote the concept. The most commonly found ones in the relevant literature include: the left-right dimension (Inglehart, 1976), the left-right continuum (Damgaard, 1980; Von Beyme, 1985), the left-right distinction, the left-right scale (Von Beyme, 1985), the left-right cleavage, the left-right axis (Lipset, Rokkan, 1990), the left-right ideological continuum, left-right schema (Fuchs and Klingemann, 1990) etc. as well as synonyms like liberal-conservative, radical-conservative (Kropivnik, 2001) etc.

nity towards the notion of ideological residues that may be visible in politics and divisions of the continuum according to certain dimensions (e.g. the economic and liberal-authoritarian dimension; new vs. old politics etc.) (Marks and Steenbergen 2002: 880).

Many political systems share the left-right or functionally equivalent conceptualisation of politics. However, in terms of semantics, the left-right dimension demonstrates an intriguing feature in the variety of its interpretation between individuals, countries and periods (Kroh 2007: 205). Namely, there are cultural differences in the placement of certain fundamental notions (e.g. the perception of the concept of equality among European and American citizens) (Von Beyme 1985: 257). Key political issues may vary from one society to another, not only in their saliency but even in polarity in relation to the left-right dimension, thus making cross-country comparisons very difficult (Inglehart and Klingemann 1976). Contents of the left-right dimension are consequently changing, disintegrating and reshaping according to variations in societies over time. Such a socio-cultural distinctness of the phenomena is often the obstacle to a uniform description of the scale, thus considered to be proof of the dimension's weakness as a cognitive structure (Kroh 2007: 205). Nevertheless, several relevant authors (Inglehart and Klingemann 1976; Kroh 2007; Laponce 1970; Van der Eijk 2001) reject the above-mentioned argument and maintain the notion of the left-right dimension as an organising element of the shared political consciousness of individuals in a given society. Since it should be possible to identify a persistent and pervasive theme(s) within the left-right dimension (Inglehart and Klingemann 1976: 257), identifying defining political cues, issues, conflicts and their intensiveness ought to be one of the main concerns of political elites in order to target/communicate with the electorate by adapting their policies, as well as the scientific community. The latter is mainly due to the increased readiness of voters, regardless of whether or not they have identified with any political party, to align themselves according to the left-right scale (Von Beyme 1985: 257) and the within-person stability in someone's own left-right positioning over time (Sears and Funk in Kroh 2007: 205), which highly correlates with political involvement (Converse 2000: 344).

Although the left-right split is by no means only an 'umbrella' that covers a multitude of different political conflicts (Von Beyme 1985), it provides, with a high level of generalisation, a valuable tool for interpreting politics despite cross-national variations and the fact it is not always part of the mass public's outlook (Inglehart and Klingemann 1976: 272). The substance of the dimensions/political cues/key issues of political contestation that determine the nature of the left-right dimension is generally based on the pioneering work on political cleavages by Lipset and Rokkan (1967). Despite some anachronisms of their work, there is a common understanding that political cleavages arose in response to major junctures in European political development that generated basic ideological conflicts (Marks and Steenbergen 2002: 880). However, due to its proneness to change in terms of time and context, the defining points of political contestation cannot be frozen in time. As a consequence, although we can still observe a series

of residuals leading towards the core conflicts an alternative socio-political context may provide a new, distinctive type of political divisions.

A clear example of such alternative socio-political conditions can be found in post-socialist states where communist power had operated intentionally and methodically to transform society (Whitefield 2002: 182). Despite considerable diversity in the structure of social and ideological divisions resulting from the prior social organisation (Przeworski 1985), cultural legacies, modes of communist rule, forms of elite and mass mobilisation etc., the focus has remained on the question of the profoundness of the effect of communism and its collapse into a distinct cleavage formation. Individual investigations reveal a variety of different findings. For example, from the 'us versus them' cleavage between the former opposition and the communists in Poland to more religious and agrarian elements in Hungary (Bakke and Sitter 2003: 13–16). Nevertheless, in his seminal work, Kitschelt (1992) acknowledged the existence of a communist/Leninist ideological legacy, arguing that post-communist societies do reflect societal divisions of a distinctive nature. Despite the lack of consensus regarding the actual character of such a Leninist legacy (Sabel and Stark in Whitefield 2002: 186) and the inability to adequately confirm such uniformity, the potential of the idea remains in hibernation.

Kitschelt (1999) therefore argues that the specific socio-political context induced by communist rule, at least for the period of the transition to established market democracies, created a unique divide within citizenry, which can be further explained in terms of a country's economic development. As a result, political contestation within post-communist countries should primarily be determined along the following five dimensions/divides: the political regime divide, the economic-distributive divide, the socio-cultural divide, the national-cosmopolitan divide and the ethnic divide. The political regime divide emphasises one's attitude to the former communist regime as well as their successor political actors, while the economic-distributive divide encompasses the social protectionist forces that seek to protect secured rights and privileges on one side and forces that support market liberalisation and economic deregulation in the name of wealth creation and personal liberty on the other. The socio-cultural divide primarily deals with certain cultural values, either the role of the church or issues such as abortion, euthanasia, homosexuality etc., that can divide society or create certain hegemonic cultural values (Hough 2003: 5). The national-cosmopolitan divide is based on nationalist agendas that tend to favour a communitarian sense of identity and belonging and the rejection of the penetration of liberal/cosmopolitan values in society. Nevertheless, the ethnic divide has proved to be the most dangerous in terms of political contestation since ethnic nationalisms have propelled several post-communist countries into bloodshed. Such divisions are evident regardless of the existence of two or more politically relevant ethnic groups.

And why should we be interested in exploring the dimensions of political contestation in post-communist countries? First of all, there is a lack of a perpetual in-

vestigation of political contestation in the region. Further, Carkoglu (2007: 255) identifies a lack of studies dealing with the usefulness or cross-country travelling capacity of the left-right dimension in Central and Eastern European ('CEE') countries or other contexts of developing democracies. But the most important reason is that the investigated political divides across the region constitute the main political conflicts in a large part of the European Union electorate. It has to be emphasised that this is not only relevant to European parliament elections but, on the contrary, to the formation of the European public space and a proper European political community which is vital for the legitimacy and further growth of the European Union as a relevant democratic political actor. This argument is reinforced by detection of the EU as a common political space – a minimum requirement for adequate political representation and mutual operation between political elites and mass publics (Marks and Steenbergen 2002: 889). Since the EU has become a more openly contested arena for political actors and the concept of path dependence appears to be valid in terms of the identification of key issues that define someone's left-right placement (Marks and Steenbergen 2002: 881), the detection of key common political divides among the post-communist electorate should be a priority of political stakeholders.

Knowledge about the defining attributes of the political space in CEE countries is therefore knowledge about political divides in the European political community. An additional impetus for a detailed comprehension of the key points of political contestation comes from the ongoing European integrating process of South-east European countries. While evidence of country-specific political conflicts in the post-communist region is clear, a cross-cutting view may provide a better insight into the functioning of part of the potential common European electorate. As a result, our research is focussed on identifying prevailing common political divides among the Central and Eastern European public. Kitschelt's five-dimensional framework of political divide provides a valuable starting point for identifying potentially relevant political divides for an individual's left-right placement. By employing standard data mining tools, our main research question is therefore whether political divides primarily determine someone's placement on the left-right axis in the case of a cross-cutting view of the post-communist electorate?

The paper proceeds with a short description of the data source, firstly by describing and introducing outcome attribute and input attributes along with the establishment of theoretical foundations for the performed attribute selection. Further on, the research method is presented and the initial and final results are outlined.

2. Data

The data employed in the analysis were collected by the European Values Study ('EVS') which is a large-scale, cross-national and longitudinal survey research programme on

basic human values initiated by the European Value Systems Study Group ('EVSSG') in the late 1970s. The EVSSG researchers aimed to explore the moral and social values underlying European social and political institutions and governing conduct and, about 30 years after, the third wave was launched. Most European countries are represented in the most recent wave, thus allowing researchers more comprehensive cross-national research into the causes and consequences of the dynamics of value changes. According to Vehovar (2005), datasets constructed on the basis of survey questions with political contents have high levels of non-response rates (item non-response) due to the intimate nature of the question content. With the abovementioned drawback in mind, the EVS offers a good quality database, regardless of certain country-specific peculiarities.

The whole EVS dataset refers to 33 European countries and consists of 41,125 instances and 451 attributes (including respondents' ID). Due to current research interest in post-communist Central and Eastern European countries, which are at the same time at the end of the democratic transition process and most of which are already members of the European Union or on the verge of becoming a member, we included in the analysis only 12 of the originally available 33 countries. These are: Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Germany (former East), Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia. As a result of the selection process, a smaller dataset containing 13,524 (approximately 33 %) instances was constructed.

As an outcome or class attribute the self-described *political view* of a respondent was defined. Since the question was asked in a manner whereby the answer was recorded on a 10-level scale (1 meaning left and 10 meaning right), values of the original attribute were recoded in the fashion presented in Figure 1 in order to obtain a categorical attribute of a left or right political view. The deletion of respondents who were classified in categories 5 and 6 is performed in accordance with research findings on a similar database and research topic. Namely, Kropivnik (2000: 187) establishes that a large majority of respondents (up to 60 %) identify themselves with the central two positions on a 10-level scale, thus annulling the polarisation. This is in line with Von Beyme's (1985: 258) finding that most Europeans place themselves in the middle of the left-right scale, thus creating a triangle-like pattern that blurs the distribution on the extremities. In addition, several authors (Niemoeller 1984; Inglehart and Klingemann 1976) report that non-response increases if no individual neutral point is provided in order to allow particularly respondents with low levels of political sophistication to use the midpoint as a way out. Kroh (2007: 216) also identifies the increased political stimuli close to the centre of the scale, thus creating a moderately inflated effect. To add to some concerns about the scale, Kropivnik (2000) argues that, in addition to the middle-prone respondents who are classified in the two categories, most of them misperceived category 5 as the middle, which is obvious from the consequent respondent distributions after the 10-level scale was replaced by an 11-level scale. In order to neutralise the effects of the scale and acquire more polarised data, thus capturing more attitudinal crystallised re-

spondents who soundly self-place themselves (Converse 2000: 345), we left out the respondents positioned in categories 5 and 6.

Figure 1: Left-right cleavage on the scale from 1 to 10, according to the survey question



Each instance (respondent) is described by following attributes chosen according to the post-communist studies of party systems and alignments by Kitschelt et al. (1999: 63–69) and his proposed framework for analysis of the post-communist context, according to five dimensions of key importance: the political regime divide; the economic-distributive divide; the social-cultural divide; the national-cosmopolitan divide; and the ethnic divide. An additional indicator of potential attribute selection is provided by Kropivnik (2001) with his analysis of the left-right axis in Slovenia. His analysis confirms the broader categories/divides identified by Kitschelt, although exposing the relationship between intuitive acknowledgement of the left-right scale and unwillingness to correlate with certain values as part of the communist legacy.

In terms of attribute selection, we performed the following selections in line with the chosen theoretical framework. The political regime divide exposes attitudes to the previous (communist/socialist) regime, which is one of defining dividers in CEE countries (Castle 1996). Representative attribute *CR* was selected.³ The economic-social divide corresponds to the political competition of the left, which defends hard-won social rights, the concept of the welfare state, trade union rights and labour market policies etc. and the right, which is prone to neo-liberal economic policies, deregulation of the economy, wealth creation etc. (Hough 2003). Therefore, we selected the next three attributes. The *IS* attribute expresses a respondent's view on the issue of whether individuals or the state should take more responsibility for providing (*The government should take more responsibility to ensure that everyone is provided for vs. People should take more responsibility to provide for themselves*).⁴ *Conf_TU* is an attribute that relates how much

3) A respondent's attitude to the previous regime is graded on a scale with 10 levels (1 meaning bad and 10 meaning very good). Instead of transforming it to a nominal, we decided to recode it into a Boolean attribute. Since it has 10 values, it was coded into 9 (10–1) Boolean attributes (see Table 3 in the Appendix).

4) Asked view is ranked on a 10-level scale (1 meaning individuals and 10 meaning the state). It was recoded to 9 (10–1) Boolean attributes (see Table 4 in the Appendix).

confidence a respondent has in trade unions.⁵ The last attribute in the economic-social dimension is *IMP_elim_ineq*. It depicts a respondent's view on the state's role as an eliminator of inequality.⁶

Socio-cultural issues are in many ways the most diverse and difficult to quantify of all the dimensions. These issues can range from the role of the church in society to positions on social issues such as abortion and euthanasia. Such socio-cultural values are known to be defining standpoints, although they are rarely transparently exposed (Hough 2003: 5). For the social-cultural divide we chose the attributes *Conf_CH*, *Just_AB*, *Religious* and *Freedom_vs_equality*. *Conf_CH* is an attribute that describes how much confidence a respondent has in the church.⁷ *Just_AB* is an attribute describing a respondent's view on abortion, whether it can be never or always justified or something in-between.⁸ *Religious* is an attribute depicting self-described religiosity.⁹ *Freedom_vs_equality* is an attribute describing a respondent's opinion regarding two statements referring to personal freedom and social (not economic) equality.¹⁰ The national-cosmopolitan divide exposes nationalistic views, which are commonly generated by dangerous populist rhetoric and national debates or discourses. Leftist views are prone to the cosmopolitan values and benefits of globalisation, while rightist standpoints defend a communitarian sense of identity and nationalist agendas. As a represen-

5) *Conf_TU* has 4 values: 1 – very much; 2 – quite a lot; 3 – not very much; and 4 – none at all. First, we recoded it: (1=4), (2=3), (3=2) and (4=1), and then transformed it to 3 (4–1) corresponding Boolean attributes (see Table 5 in the Appendix).

6) The attribute is measured on a scale with 5 levels (1 meaning very important and 5 meaning not at all important). We recoded it: (1=5), (2=4), (3=3), (4=2) and (5=1), and then transformed it to 4 (5–1) Boolean attributes (see Table 6 in the Appendix).

7) It is an ordinal with 4 values: 1 – very much; 2 – quite a lot; 3 – not very much; and 4 – none at all. Like the attribute *Conf_TU* it was recoded: (1=4), (2=3), (3=2) and (4=1), and transformed to 3 (4–1) corresponding Boolean attributes (see Table 7 in the Appendix).

8) The view is graded on a scale with 10 levels (1 meaning never and 10 always). We transformed it to Boolean attributes in the same manner as the attribute *CR* (see Table 8 in the Appendix).

9) It has three categories: 1 – religious person; 2 – not a religious person; and 3 – a committed atheist. Since we are only interested in the straightforward status religious vs. not religious, we merged the last two categories (2+3=2) and recoded it into not religious.

10) The first statement (A) prefers freedom over equality, while the second one (B) prefers equality over freedom. The attribute has three categories: 1 – agree with statement A; 2 – agree with statement B; and 3 – neither. We dichotomised it.

tative attribute the *Proud_to_be_citizen?* was selected.¹¹ To conclude with the attribute-selection process, the ethnic divide is one of the most dangerous divides due to distinctions based on ethnic lines, which often invades the area of the consideration of basic human rights and liberties. For the ethnic dimension the following attributes were selected: *Muslims*, *Immigrants* and *Gypsies*. They explain if a respondent would not like to have a certain group of people as their neighbour, namely Muslims, immigrants and Roma people.¹²

After the attribute-selection process, a closer investigation of missing values for each of the selected input attributes indicated there were no potential problems related to missing values (See Table 2 in the Appendix).

3. Method and analysis

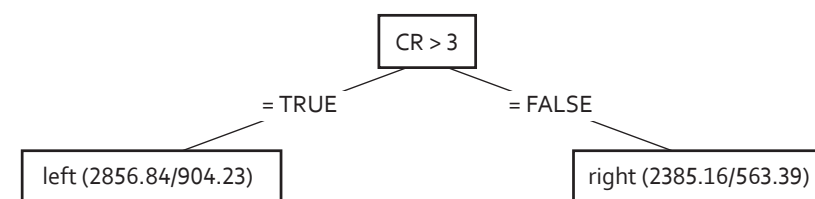
The main intention of our analysis is to identify the class attribute *Political_view* (left-right axis) according to theoretically relevant input attributes and to investigate the success (if any) of the classification of new instances (supervised classification learning), by utilising data mining analysis with the Weka package. A J4.8 algorithm was employed, which is Weka's implementation of the C4.5 algorithm, one of most widely-used learning algorithms in the scientific community, with default parameter settings and a cross-validation method (10-fold) set as a testing criterion.

At the outset of our research we carefully investigated ordinal attributes. The initial dilemma that had to be resolved was which value on the ordinal scale provides the best possible threshold (i.e. which of the corresponding Boolean attributes is appropriate for identifying class attribute values). We examined each attribute separately as if it were the only input attribute. The following were selected as initial input attributes: *CR>3*, *Just_AB>4*, *Conf_CH>2*, *Conf_TU>2*, *IS>4*, *Religious*, *IMP_el_ineq>3*, *Freedom*, *Muslims*, *Immigrants*, *Gypsies* and *Proud_to_be_citizen>3*. Initially, a classification tree with 12 initial attributes and the class attribute *Political_view* was built. Due to its size and lack of transparency we used `weka.filters.supervised.attribute.AttributeSelection` in order to obtain a simpler and smaller classification tree. Surprisingly, according to the applied filter only one attribute appeared to be important (*CR>3* attribute).

11) It is graded on a 4-level scale: 1 – very proud; 2 – quite proud; 3 – not very proud; and 4 – not at all proud. The attribute was recoded: (1 = 4), (2 = 3), (3 = 2) and (4 = 1), and transformed to 3 (4–1) Boolean attributes (see Table 9 in the Appendix).

12) The attributes have two values: 1 – mentioned and 0 – not mentioned.

Figure 2: Classification tree 2



On the other hand, such a result is easily the most anticipated one according to Kitschelt's framework and the research findings of Castle (1999) and Hough (2003). Namely, the abovementioned findings exposed the pervasive effect of such a divide on shaping the attitudes of post-socialist politics. The gathered results (by attribute *CR>3*) therefore provide additional support to the abovementioned presumptions, especially when we consider the high percentage of correctly classified instances.

In the following stage of the process we excluded the *CR>3* attribute from the set of our initial attributes and applied the same filter again in order to attain other most relevant ones. The following were selected: *Conf_CH>2*, *IS>4*, *IMP_el_ineq>3* and *Freedom*. The classification tree produced with these attributes generated evidently a lower number of correctly classified instances (64.90%), whereas the reimputation of the *CR>3* attribute increases the percentage (72.34%), but still does not attain levels of classification with one attribute (See Figure 5 in the Appendix). Since the produced classification trees failed to provide the desired result, we decided to construct a model with provided attributes on the basis of gathered theoretical knowledge on political contestation in Central and Eastern European countries. From the set of initial attributes we selected the following: *CR>3*, *Conf_CH>2*, *Just_AB>4*, *Imp_el_ineq>3*, *Religious* and *Muslims*. The generated results, along with the percentage of correctly classified instances and value of Kappa statistics,¹³ proved to be the most optimal up to that point (See Figure 6 in the Appendix).

13) A parameter assessing the classification compared to a random one.

Table 1: Comparison of different classification trees

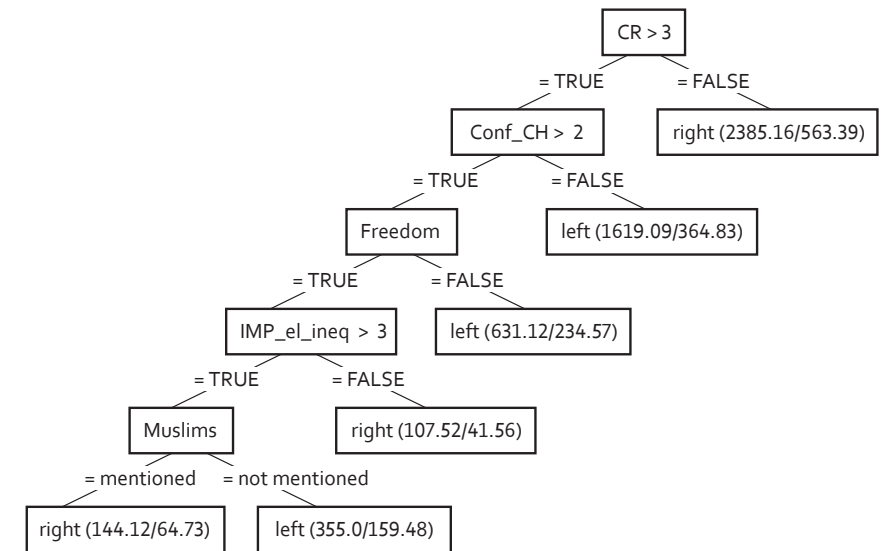
CT	Tree size	Size of tree	Time taken to build model	Classified instances				Kappa statistics	TP Rate	FP Rate	Precision	Recall	F-measure	Confusion matrix
				Correctly		Incorrectly								
				No.	%	No.	%							
1	93	47	0.34	3804	72.57	1438	27.43	0.4513	0.733 0.719	0.281 0.267	0.707 0.745	0.733 0.719	0.719 0.732	1844 672 766 1960
2	3	2	0.00	3794	72.38	1448	27.62	0.4488	0.764 0.687	0.313 0.236	0.693 0.759	0.764 0.687	0.726 0.721	1921 595 853 1873
3	15	8	0.03	3402	64.90	1840	35.10	0.2975	0.646 0.652	0.348 0.354	0.631 0.666	0.646 0.652	0.639 0.659	1625 891 949 1777
4	9	5	0.05	3792	72.34	1450	27.66	0.4478	0.756 0.693	0.307 0.244	0.695 0.755	0.756 0.693	0.724 0.723	1903 613 837 1889
5	11	6	0.06	3803	72.55	1439	27.45	0.4507	0.728 0.723	0.277 0.272	0.708 0.742	0.728 0.723	0.718 0.733	1832 684 755 1971
6A	13	7	0.06	3813	72.74	1429	27.26	0.4554	0.752 0.705	0.295 0.248	0.702 0.755	0.752 0.705	0.726 0.729	1891 625 804 1922
6B	11	6	0.06	3806	72.61	1436	27.39	0.4517	0.725 0.727	0.273 0.275	0.710 0.741	0.725 0.727	0.718 0.734	1825 691 745 1981
6C	11	6	0.06	3820	72.87	1422	27.13	0.4579	0.750 0.709	0.291 0.250	0.704 0.754	0.750 0.709	0.726 0.731	1887 629 793 1933

Legend:

1 – CT with initial attributes; 2 – CT with weka filters supervised attribute. AttributeSelection; 3 – CT with weka filters supervised attribute. AttributeSelection (CR>3 excluded); 4 – CT3 + CR>3; 5 – CT4 + Just_AB>4 + Muslims; 6A – CT4 + Just_AB>4 and 6C – CT4 + Muslims

Finally, we sought to build a classification tree by combining the most 'informative' attributes from classification trees 4 and 5, with tree 4 as a base. The process was completed in three steps by adding the attributes *Just_AB>4* and *Muslims* in the first, *Just_AB>4* in the second and *Muslims* in the third, which resulted in a classification tree with the highest percentage of correctly classified instances. All in all, the series of produced classification trees differ marginally and produce theoretically sound results, thus making the selection of the optimal classification tree a demanding task. If we take a closer look at classification tree 6C and compare the model's performance for predicting different class attribute values, we can identify a distinction between the 'left' and 'right' classes.

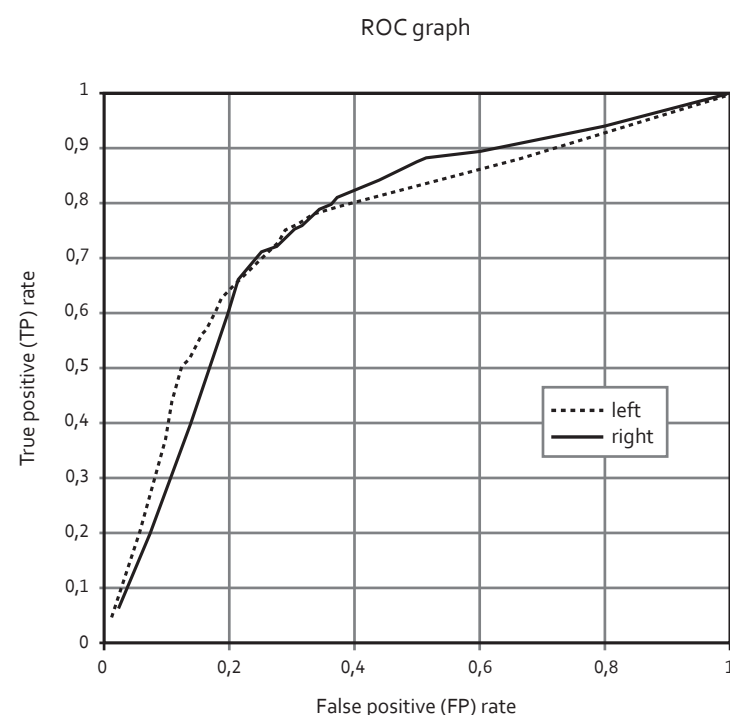
Figure 3: Classification tree 6C



In the case of *Political_view* prediction as 'left', the TP rate is 0.750, which denotes 75 % accuracy in the prediction of 'left' *Political_view* instances, with a FP rate of 0.291, meaning that 29 % of the 'right' *Political view* instances were incorrectly predicted as 'left'. In the case of predicting *Political_view* as 'right', the TP rate is 0.709 and the FP rate is 0.250. As a result, we are able to observe that 6C's performance in predicting *Political_view* as 'left' has a better performance than the 'right', which is also evident from the ROC graph for each class attribute value (Figure 4). The class attribute value, with the ROC point closer to the upper-left corner of the ROC space, has a better performance due to the higher TP rate and lower FP rate. When looking at Table 1 it is evident that for most models the performance for predicting *Political_view* as 'left' is higher than the

'right' (with exceptions in classification tree 3 and 6B). There are two obvious explanations of such an occurrence. Firstly, such results can be ascribed to the selection of attributes that more straightforwardly identify the left-aligned public. On the other hand, such a disproportion in terms of prediction may also be a consequence of the proneness of certain attributes that identify the right-aligned public to be more country-specific. Such results are in line with some observations regarding the left-right scale as a concept with an extremely vague definition, intuitively acknowledged and unidentified by masses with conceptually related values (Kropivnik 2000).

Figure 4: ROC graphs for 'left' and 'right'



At the end, classification tree 6C was converted into the following classification rules:

- (1) If (CR>3=TRUE) \wedge (Conf_CH>2=TRUE) \wedge (Freedom=TRUE) \wedge (IMP_el_ineq>3=TRUE) \wedge (Muslims=mentioned) then (Political_view=right);
- (2) If (CR>3=TRUE) \wedge (Conf_CH>2=TRUE) \wedge (Freedom=TRUE) \wedge (IMP_el_ineq>3=TRUE) \wedge (Muslims=not_mentioned) then (Political_view=left);
- (3) If (CR>3=FALSE) \wedge (Conf_CH>2=TRUE) \wedge (Freedom=TRUE) \wedge (IMP_el_ineq>3=FALSE) then (Political_view=right);

- (4) If (CR>3=TRUE) \wedge (Conf_CH>2=TRUE) \wedge (Freedom=FALSE) then (Political_view=-left);
- (5) If (CR>3=TRUE) \wedge (Conf_CH>2=FALSE) then (Political_view=left);
- (6) If (CR>3=FALSE) then (Political_view=right).

If we put the abovementioned classification rules into a few explanatory sentences it may be observed that respondents who align themselves with the left are more **in favour** of the previous communist political regime, do not have confidence in the church but, if they do, they do not prefer freedom over equality. If so, they believe that the state should play an important part in eliminating inequalities and they do not mention Muslims as unwanted neighbours. For respondents who placed themselves on the right side of the continuum we may observe that their most defining attribute is their **opposition** to the previous communist regime. If they happen to be fond of it, they have confidence in the church, prefer freedom over equality and believe that the state should not play an important part in eliminating inequalities. If the latter attribute is alternated (believe that the state should play an important role in eliminating inequalities) incorporating all other statements of the previous sentence, they mention that they do not want Muslims as their neighbours. The gathered results are clearly in harmony with the theoretical presumptions made in the first part of this paper, most importantly with the political regime as the most important dividing attribute as was conceptualised by Kitschelt (1995) and predicted by Castle (1996) and Hough (2003).

Conclusion

Having in mind several of the already exposed drawbacks of our research, one of them being the limitations of the 10-level scale for placing individuals on the left-right scale, the negative impact of the survey questionnaires on the research of political contents due to the intimate nature of the questions, or the nature of the database, which at the same time allows us to make an invaluable cross-country comparison and neutralises nationally distinct characteristics significant for an individual's left-right placement, several valuable findings have been collected.

First of all, we have to emphasise the attitude to the previous (communist) regime as the most predictive divide/attribute of the left-right placement for individuals from the 12 former communist states of Central and Eastern Europe. The results provide additional confirmation of the frequently expressed thesis of a distinct post-communist divide proposed by several influential authors (e.g. Kitschelt 1995). In terms of his five core political divides, the political regime divide proved to be the most influential in decrypting political contestation in the investigated post-communist countries, although other divides indicated some potential as well. Namely, the socio-cultural divide was

identified as the second most important divide due to its input attributes 'confidence in the church' and 'preference of freedom over equality'. These standpoints were consistently confirmed as subsequent to the political regime divide. On the other hand, the economic-distributive divide and the ethnic divide only indicated limited potential. The latter may be explained by the fact that the (ethnic) national revolutions of Central and Eastern Europe produced 'ethnic' nation-states where certain ethnic-related standpoints became hegemonic and are not (or only marginally) politically contested.

All things considered, we are able to confirm that the post-communist European electorate reflects some distinct properties rooted in the core mechanisms of political contestation. The attitude to the former communist regime evidently polarises the political arena, thus making it also significant for other issues that will be implanted in the left-right dimension due to the proneness of political elites and masses to comprehend new issues in terms of the old, well-established left-right framework. Whether the conflict surrounding the former communist regime remains is to be seen; nevertheless, for now it is present in CEE politics as well as the European political space since it is impossible to conceive of the common European (EU) political community without its important post-communist part and consequently heritage.

Bibliography

Bakke, Elisabeth and Sitter, Nick (2003): Beyond Transition and Consolidation: Institutions, Cleavages and Party Systems in Central Europe: available at www.svt.ntnu.no/iss/fagkonferanse/PA/Bakke%20Sitter.pdf (10 October 2009).

CARKOGLU, Ali (2007): The Nature of Left-Right Ideological Self-placement in the Turkish Context. *Turkish Studies* 8 (2): 253–271.

CASTLE, Marjorie (1996): The Post-Communist Identity and East European Politics, *University of California International and Area Studies Digital Collection*: available at <http://repositories.cdlib.org/uciaspubs/research/93/12> (15 November 2005).

CONVERSE, Philip E. (2000): Assessing the Capacity of Mass Electorates. *Annual Review of Political Science* 2000 (3): 331–351.

DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row.

FUCHS, Dieter and KLINGEMANN, Hans-Dieter (1990): The left-right schema, in Jennings, M. Kent and Van Deth, Jan W., eds., *Continuities in Political Action*. De Gruyter.

HINICH, Melvin J. and MUNGER, Michael C. (1994): *Ideology and the Theory of Public Choice*, University of Michigan Press.

HIX, Simon (1999): Dimensions and Alignments in European Politics: Cognitive Constraints and partisan Responses. *European Journal of Political Research* 35 (1999): 69–106.

HOUGH, Daniel (2003): The Communist Successor Parties of Central Europe: Challenges and Opportunities, *Policy Research Department of the Rosa Luxemburg Foundation*: available at http://left-parties.liquidbytes.net/public/Allgemein/Hough_SuccessorParties_e.pdf (10 June 2005).

INGLEHART, Ronald (1990): From Class-Based to Value-Based Politics, in Mair, Peter, ed., *The West European Party Systems*. Oxford University Press.

INGLEHART, Ronald and KLINGEMANN, Hans-Dieter (1976): Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimensions among Western Publics, in Budge, Ian, Crewe, Ivor and Farlie, Dennis, eds., *Party Identification and Beyond: Representation of Voting and Party Competition*. John Wiley and Sons.

INGLEHART, Ronald, et al. (2000): *WORLD VALUES SURVEYS AND EUROPEAN VALUES SURVEYS, 1981–1984, 1990–1993, and 1995–1997 [Computer file]*. ICPSR version. Institute for Social Research, Inter-university Consortium for Political and Social Research.

KITSCHKE, Herbert (1994): *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press.

KITSCHKE, Herbert (1995): Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: Theoretical Propositions. *Party Politics* 1 (4): 447–472.

KITSCHKE, Herbert et al. (1999): *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge University Press.

KROH, Martin (2007): Measuring Left-Right Political Orientation: The Choice of Response Format. *Public Opinion Quarterly* 71 (2): 204–220.

KROPIVNIK, Samo (2000): Prezrez slovenskega političnega prostora v preteklem desetletju, in Fink-Hafner, Danica and Haček, Miro, eds., *Demokratski prehodi I.: Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi post-socialističnimi državami*. Fakulteta za družbene vede.

KROPIVNIK, Samo (2001): Vsebina ideološkega kontinuuma levo-desno v Sloveniji v preteklem desetletju, in Fink-Hafner, Danica and Haček, Miro, eds., *Demokratski prehodi II.: Slovenija v primerjavi z drugimi nekdanjimi jugoslovanskimi republikami*. Fakulteta za družbene vede.

KUNDA, Ziva (1999): *Social Cognition: Making Sense of People*, MIT Press.

LANE, David and SHEVCHENKO, Iulia (2006): Social Structure and the left-Right Divide: The Socio-Economic Background of Voting in the First Russian Parliament. *Perspectives on European Politics and Society* 7 (3): 237–252.

LIPSET, Seymour M. and Stein ROKKAN (1990): Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments, in Mair, Peter, ed., *The West European Party Systems*. Oxford University Press.

LIPSET, Seymour M. and Stein ROKKAN, eds. (1967): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press.

MARKS, Gary and STEENBERGEN, Marco (2002): Understanding Political Contestation in the European Union. *Comparative Political Studies* 35 (8): 879–892.

RAMET, Sabrina P. (1998): *Nihil Obstat: Religion, Politics, and Social Change in East-Central Europe and Russia*, Duke University Press.

RAMET, Sabrina P. (1999): *The radical right in Central and Eastern Europe since 1989*, Pennsylvania State University Press.

VEHOVAR, Vasja (2005): *Nepopolni podatki v anketah*. Fakulteta za družbene vede.

VON BEYME, Klaus (1985): *Political Parties in Western Democracies*. Gower Publishing Company Ltd.

WHITEFIELD, Stephen (2002): Political Cleavages and Post-Communist Politics. *Annual Review of Political Science* 2002 (5): 181–200.

ZALLER, John (1992): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press.

Appendix

Table 2: Missing values (in %) for selected attributes

political view		do you justify: abortion (Q65I)	view political system in past: bad-very good (Q61)	how much confidence in: church (Q58A)	how much confidence in: trade unions (Q58E)	are you a religious person? (Q28)	individual- state responsi- bility for providing (Q54A)	
N	Valid	5242	5025	5090	5057	4723	4947	5200
	Missing	0	217	152	185	519	295	42
	in %		4.14	2.90	3.53	9.90	5.63	0.80

political view		more important: freedom or equality (Q52)	important: eliminat- ing income inequali- ties (Q76A)	how proud are you to be a... (national- ity) citizen? (Q71)	don't like as neigh- bours: muslims (Q7H)	don't like as neigh- bours: immi- grants/ foreign workers (Q7I)	don't like as neigh- bours: gypsies (Q7N)
N	Valid	5242	4699	5159	5014	4887	4887
	Missing	0	543	83	228	355	355
	in %		10.36	1.58	4.35	6.77	6.77

Table 3: Transformation of ordinal to boolean attribute for *CR*

Original	Transformed				
<i>CR</i>	<i>CR</i> >1	<i>CR</i> >2	<i>CR</i> >3	...	<i>CR</i> >9
1	False	False	False		False
2	True	False	False		False
3	True	True	False		False
...
10	True	True	True		True

Table 4: Transformation of ordinal to boolean attribute for *IS*

Original	Transformed				
<i>IS</i>	<i>IS</i> >1	<i>IS</i> >2	<i>IS</i> >3	...	<i>IS</i> >9
1	False	False	False		False
2	True	False	False		False
3	True	True	False		False
...
10	True	True	True		True

Table 5: Transformation of ordinal to boolean attribute for *Conf_TU*

Original	Transformed		
<i>Conf_TU</i>	<i>Conf_TU</i> >1	<i>Conf_TU</i> >2	<i>Conf_TU</i> >3
1	False	False	False
2	True	False	False
3	True	True	False
4	True	True	True

Table 6: Transformation of ordinal to boolean attribute for *IMP_el_ineq*

Original	Transformed			
<i>IMP_el_ineq</i>	<i>IMP_el_ineq</i> >1	<i>IMP_el_ineq</i> >2	<i>IMP_el_ineq</i> >3	<i>IMP_el_ineq</i> >4
1	False	False	False	False
2	True	False	False	False
3	True	True	False	False
4	True	True	True	False
5	True	True	True	True

Table 7: Transformation of ordinal to boolean attribute for *Conf_CH*

Original	Transformed		
<i>Conf_CH</i>	<i>Conf_CH</i> > 1	<i>Conf_CH</i> > 2	<i>Conf_CH</i> >3
1	False	False	False
2	True	False	False
3	True	True	False
4	True	True	True

Table 8: Transformation of ordinal to boolean attribute for *Just_AB*

Original	Transformed				
<i>Just_AB</i>	<i>Just_AB</i> > 1	<i>Just_AB</i> > 2	<i>Just_AB</i> > 3	...	<i>Just_AB</i> > 9
1	False	False	False		False
2	True	False	False		False
3	True	True	False		False
...
10	True	True	True		True

Table 9: Transformation of ordinal to boolean attribute for *Proud_to_be_citizen*

Original	Transformed		
<i>Proud_to_be_citizen</i>	<i>Proud_to_be_citizen</i> > 1	<i>Proud_to_be_citizen</i> > 2	<i>Proud_to_be_citizen</i> > 3
1	False	False	False
2	True	False	False
3	True	True	False
4	True	True	True

Figure 5: Classification tree 4

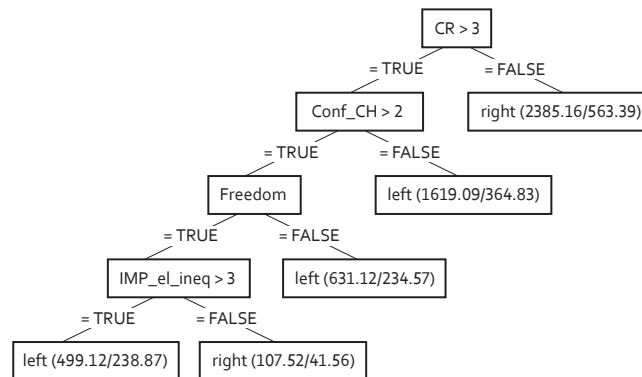
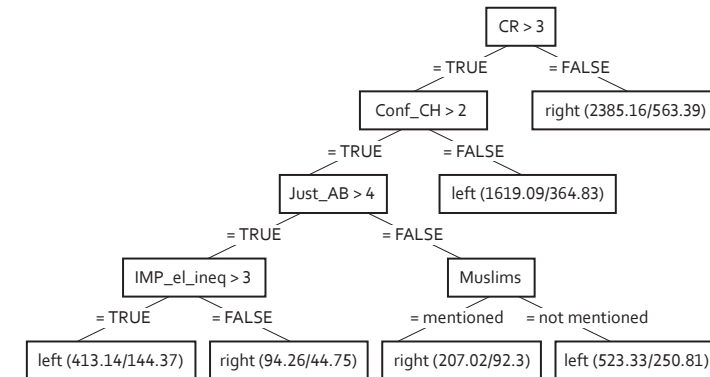


Figure 6: Classification tree 5



Martin Ehl

Sovětské dědictví v politických systémech střední Evropy: postkomunistické strany, krize liberalismu a nová ruská geopolitika

Abstract:

There is hypothesis that in the political systems of countries of Central Europe are still, twenty years after regime change, present elements of Soviet political system as heritage of forty years of Soviet dominance in the region. These elements are influencing political parties, political culture and actual political development and political strategies of different political parties. Even there are no comparable data from countries of the region on that topic, certain evidence leads us towards conclusion that Soviet heritage in political system is present indirectly in a form of postcommunist parties and their role in political system, in a form of certain unwillingness of citizens actively participate in political life (this should be proven by empirical research), in a form of electoral system which was after regime change desiring to block one-party government, but is now unable to produce working majority governments, and in a form of new Russian geopolitics which is generating response from different political players and has strong influence on their policy planning and policy decision making.

1. Hypotéza a tři skupiny sovětských prvků

Dvacet let po pádu komunismu a socialismu ve střední Evropě a dvacet let po začátku transformace politických systémů by se mohlo zdát, že dědictví sovětské éry je už dáv-

no překonáno například vstupem do Severoatlantické aliance a do Evropské unie, příchodem nové generace politiků, kteří se narodili v posledních letech socialismu, nebo většinovým odmítnutím plánovaného hospodářství jako základní organizace ekonomiky. Jsou ale prvky politického systému, které – zjevně i skrytě – mají svůj původ v sovětských dobách, jsou inspirovány sovětským politickým systémem a sovětským politickým myšlením, které jako by znovu ovládlo nynější ruskou politickou elitu a tudíž vrátilo na scénu některé staré prvky v novém kabátě.

Hypotéza, kterou se pokusíme v tomto článku zformulovat, je následující: Jsou v politických systémech střední Evropy přítomny sovětské prvky, které i po transformaci a konsolidaci demokratického uspořádání mají zásadní vliv na formulování a provádění politiky střeoevropských států? Jsou dvacet let po pádu komunismu silné institucionalizované prvky nebo diskursivní přístupy s kořeny v sovětské éře přítomny ve stranickém systému, v politické kultuře a ovlivňují i rozhodovací procesy týkající se základní domácí a zahraniční politiky (ve smyslu policy i politics)? Může jít jednak o relikty minulosti, zakořeněné v systému stran a v politické kultuře, jednak jsou to prvky nově použité (staronové), kterými se vládnoucí ruská elita snaží ovládnout prostor bývalého Sovětského svazu a jeho satelitů. První skupinu proto označme za institucionální prvky, druhou za prvky utvářející politickou kulturu, třetí za skupinu prvků geopolitických.

Do první skupiny můžeme zařadit postkomunistické strany, tedy politické formace, které organizačně či ideologicky navázaly na strany, jež monopolně vládly ve střeoevropských zemích do roku 1989. Můžeme sem zařadit i strany reprezentující ruskojazyčné menšiny v Pobaltí, neboť kromě postkomunistického prvku je spojuje i pevná vazba a inspirace směrem do Moskvy, která přetrvává nebo byla obnovena poté, co se moci v Rusku ujala skupina kolem Vladimira Putina, jež vědomě navazuje na Sovětský svaz a jeho dědictví – a to nejenom prostřednictvím symbolů jako je hymna nebo nových, vůči Josifu Stalinovi přívětivých, učebnic (viz např. Blank 2005, Krastev 2009; Lucas 2008; Kern 2004; Stoner-Weiss 2006).

Druhá skupina prvků je spíše součástí politické kultury. Jde o to, že si obyvatelé postkomunistických zemí odnesli z doby nadvlády Sovětského svazu velkou míru nechuti participovat na politickém procesu, po zkušenostech z transformace přestali věřit liberálnímu modelu a prohlubuje se nedůvěra v politiky jako osobnosti a politické instituce. Na tomto poli je sovětským dědictvím právě ona vzájemná nedůvěra a neúvěrování se zdola organizovat za účelem dosažení nějakého kolektivního cíle, absence důvěry jako základního prvku úspěšné liberální politické kultury tak, jako ho popsal například Francis Fukuyama (Fukuyama 1995).

Třetí skupina je skupinou geopolitických prvků, které přenášejí rovinu mezi národními vztahy do domácí politiky a nutí domácí politické aktéry jednat určitým způsobem pod vlivem tlaku zvenčí. Rusko se, s přímými odkazy na bývalý vliv Sovětského svazu, snaží ovlivnit bezpečnostní architekturu Evropy (Fedorov 2009), snaží se získat

vliv ve strategických, především energetických, firmách a všichni hráči v politickém systému na tyto ruské snahy nějak reagují a stávají se předmětem politických tlaků a her v jednotlivých státech střední Evropy (viz například BIS 2009). Rozdíl je v tom, že střeoevropské státy kvůli členství v Severoatlantické alianci a v Evropské unii stojí na druhé straně pomyslné hranice „civilizací“ než kdysi, a je to pro ně nová zkušenost. Politici tak musejí na sovětské tlaky reagovat jinak než v minulosti, kdy se jim podřizovali.

1. 2 Co znamená „sovětský“?

Nejprve bychom si měli ujasnit, co chápeme pod pojmem sovětský vliv, respektive upřesnit si význam pojmenování sovětský. V tomto případě se bráníme označení „ruský“, které je v obecném povědomí a v publicistice s pojmem sovětský do značné míry chápáno jako synonymum. Přídavné jméno sovětský v našem chápání nemá národní konotaci, ale označuje určité prvky jako produkt politického systému, který vznikl po roce 1917 v Rusku a rozšířil se – v různých lokálních verzích – do střední Evropy a na Balkán. Polská socioložka Jadwiga Staniszkis uvádí, že i když byl komunismus vnučen střední Evropě jako důsledek geopolitické situace po druhé světové válce, dokázaly přežít lokální izolované politické tradice, které „dovolily zachování pre-komunistických sociálních identit a forem vyjádření. Sociální funkce vykonávané těmito součástmi tradice byla podpořena, když komunisté zesílili vzorce myšlení, které se odvolávají a vztahují k mýtu a které zesílily neo-traditionalizaci.“ (Staniszkis 2006: 38). I proto je možné importované prvky politického systému identifikovat a označit je jako sovětské.

Komunisté při přebírání moci například kolektivizací nebo rušením tradičních forem organizace společenského života vytvořili něco, co přežívá do dnešních dnů a mohli bychom to označit za jeden ze základních přežitků sovětského politického systému: administrativní rozdělování zdrojů. „Základním mechanismem vytvářejícím sociální struktury se stalo administrativní rozdělování zdrojů,“ uvádí Staniszkis (Staniszkis 2006: 38). Co jiného je například v Česku či na Slovensku doslova umělé vytvoření regionů (pod tlakem Evropské unie), které ovšem nedisponují velkými zdroji vlastních financí, ale jsou závislé na přidělování financí z centra?

I když existuje například ironické označení pro nový sociální typ, jenž chtěli zakladatelé sovětského zřízení vytvořit – homo sovieticus – z pera sovětského satirika a spisovatele Alexandra Zinověva (Homo sovieticus byl publikován v roce 1982 v exilu), budeme se v textu držet významu slova sovětský, který bude evokovat především určitý způsob organizace sociálního života, jenž vychází z organizace systému, který ovládal Sovětský svaz po roce 1917 a jeho evropské satelity mezi lety 1945 až 1989.

Dáváme přednost pojmu sovětský před pojmem socialistický, protože socialismus měl a má své varianty asijské, africké nebo latinskoamerické. V evropském kontextu a pro účely této studie se tak pojem sovětský zdá být nejpřesnější.

2. Analýza sovětských prvků

2. 1 Politické strany

Asi nejsnadněji se hodnotí sovětský vliv a dědictví při pohledu na systém politických stran. Ten se sice změnil z monopolu nebo rozhodujícího vlivu jedné strany na pluralitní, ale vnitřní organizace některých stran a zejména přeměna či zakonzervování stylu bývalých komunistických vládnoucích stran svědčí o silném tradičním vlivu sovětského typu. Ten je ještě navíc posilován například v Pobaltí přítomností stran ruských menšin, které odkazují na bývalé sovětské politické uspořádání. Problém ruských menšin v Pobaltí představuje ve střední Evropě také největší vliv onoho „homo sovieticus“ v politice, protože násilná sovětizace pobaltského prostoru byla jedním z hlavních cílů nadvlády Moskvy v tomto prostoru v letech 1939–1941 a 1944–1989.

Jak tedy identifikovat nositele sovětského dědictví ve stranickém systému? Jsou to politické strany přinášející si z předchozího systému něco konkrétního: organizační strukturu či majetek. András Bozöki zformulovat definici postkomunistické strany takto: „jako dědictví mají majetek bývalých komunistů, členskou základnu, politickou elitu nebo kombinaci těchto tří nebo jsou právním následníkem bývalé vládnoucí strany (Bozöki 1997). Identifikovat takové strany i dvacet let po změně režimu je poměrně jednoduché: KSČM v Česku, SDL v Polsku, socialisté v Maďarsku apod.

Už poněkud složitější je dokázat, že ve svých politických programech navazují na sovětské dědictví, protože ne každý se k němu otevřeně přiznává jako KSČM (KSČM 2009). John Ishiyama před časem provedl výzkum rétorických strategií v programech jedenácti postkomunistických stran střední a východní Evropy (Ishiyama 2004). Z jeho analýzy vyplývá, že KSČM je blízko ruským a ukrajinským stranám, které jsou přímými následníky komunistické strany. Jiným závěrem je, že ostatní postkomunistické strany ve střední Evropě se naopak snaží svého sovětského dědictví zbavit, aby rozšířily svoji atraktivitu pro voliče (Ishiyama 2004: 196–197). Jeho závěr je, že zahrnutí do politického systému pomáhá umírnovat dříve radikální rétoriku postkomunistických stran a dává jim tím pádem odměnu za to, že se podílejí na budování demokracie (Ishiyama 2004: 199). Podle Ishiyamy (Ishiyama 2004: 199) také důležitou roli v udržování „sovětského“ charakteru stran hraje jednak napojení na odbory (čím více má postkomunistická země registrovaných odborářů, tím je charakter rétoriky sověťštější), jednak volební systém. K rozpadu skupinového charakteru či unikátnosti jedné dobře organizované a semknuté skupiny vedou totiž zejména jednomandátové volební obvody, které jsou ale ve střední a východní Evropě poměrně řídkým jevem (Šedo 2007).

Srovnávat státy střední Evropy a Pobaltí se může jevit ošidné z hlediska toho, že Estonsko, Lotyšsko a Litva byly přímo svazovými republikami a tudíž tam sovětské dědictví zanechalo v politickém systému jinou stopu než například v Polsku nebo v Česku. Nicméně, je třeba poukázat na zvláštní podskupinu, zděděnou právě ze sovětského systému, kterou jsou politické strany a lobbystické skupiny ruských menšin v po-

baltských státech. Svým způsobem se podobají organizací a směřením neokomunistickým stranám, mají napojení na ruské politické struktury a členové těchto stran podobně jako většina zejména starší ruskojazyčné populace všech tří států konzumují hlavně ruská média, ať už z Ruska, nebo obsahy produkované v některé ze tří pobaltských zemí. Realita prezentovaná v těchto médiích se značně odlišuje od obsahu médií mainstreamových lotyšských, estonských nebo litevských a někdy tak může vytvářet dojem, že ruskojazyčné menšiny žijí v úplně jiné zemi a v odlišných podmínkách (viz například Zepa 2004).

Ruskojazyční obyvatelé pobaltských republik starší čtyřiceti let jsou tak typickým produktem Sovětského svazu, označovaným někdy jako „sovětský člověk“: přistěhovali se do místa, kam dostali umístěnku, jsou zvyklí na to, že mají nalinkovaný život dopředu, jsou navyklí na pečovatelskou roli státu, sociální struktura je relativně statická. Většina z nich se také v dané zemi nenarodila nebo tam žije teprve v druhé generaci a nemají vytvořen ani pevný vztah k teritoriu. Nejhorším datem pro ně byl rok 1991, kdy se rozpadl Sovětský svaz, na který nostalgicky vzpomínají.

Na druhé straně, státy s obnovenou nezávislostí přijaly poměrně tvrdé jazykové zákony, kritizované Evropskou unií i Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Nejtvrdší je v Lotyšsku (Law 1999). Napětí vytvářející se mezi většinou a menšinou je také součástí sovětského dědictví a promítá se do politického systému jako jedna ze základních politických polarizací a dělících linií (cleavages) od obnovení nezávislosti pobaltských zemí v roce 1991 (Bleire et al 2006: 475–478; Švec 1996: 279–284).

2. 2 Participace na politickém rozhodování a populismus

Americká novinářka Anne Applebaumová poukázala na další rys, který bychom mohli zařadit do rodiny dědictví politické kultury Sovětského svazu ve střední Evropě (Applebaum 2008). Na příběhu dobrovolného sdružení ženské ligy z Lodže popsala, jak dobrovolně pojaté sdružení vlivem sovětské okupace po roce 1945 začalo být součástí systému komunisty ovládaných organizací, jak lidé i po pěti letech německé okupace „cítili silný pocit svobody jednotlivce a osobní zodpovědnosti a stále věděli, jak se zorganizovat, aby tyto vlastnosti vyjádřili“.

Situace se ovšem vlivem komunistů změnila. „Bez soukromého vlastnictví občané ztratili své ambice a pracovní etiku,“ uvádí Applebaumová. „Bez občanské společnosti občané ztratili schopnost si cokoli organizovat, ať už je to ekonomická aktivita, zábava, vzdělávání, politika či charita“ (Applebaum 2008).

Lidé se přestali zajímat o vlastní vliv na politický systém, tak jak ho třeba ve své klasické studii popisují Gabriel Almond a Sidney Verba (Almond, Verba 1989) a definují touto dobrovolnou aktivitou a participací na politickém rozhodování vlastně samotnou podstatu moderní liberální demokracie. Rusové v Rusku ve výkladu Applebaumové rezignovali na individuální pojetí svobody, které vládne na Západě a který umožňuje přes instituce občanské společnosti tyto svobody uplatňovat.

Toto se ve východním bloku dramaticky změnilo se vznikem na komunistech nezávislého odborového sdružení Solidarita v roce 1980, kdy Poláci dokázali v masovém měřítku vybudovat něco, co svojí sociální strukturou a organizací konkurovalo komunistické straně a jí ovládanému aparátu (nikoli mocenskému, ale politickému).

Opravdový test stability politického systému a vazby obyvatel na individuální svobodu vidí Applebaumová v tom, zda někdo reaguje, když jsou porušena práva a demokratické procedury, a zda za to někdo nese politickou odpovědnost. To je podle Applebaumové základní politická dělící linie postkomunistických zemí: tam, kde občané reagují na politické nepřístojnosti, a tam, kde nereagují, kde politika voliči ztrestají za to, že byl zapleten do korupce, a tam, kde je jim to jedno.

Obsáhle studie, opět na případu Polska, ukazuje, jak se prolínají moderní neoliberální modely organizace občanské společnosti s tradičními prvky (Kurczewski, Kurczewska 2001). Závěrem obsáhlého průzkumu polských sociologů je, že občanská společnost se jako konkurenční sociální model ustavila v roce 1980 se vznikem Solidarity a po roce 1989 se změnou režimu se ještě více rozvrstvila. Svobodné volby jí umožnily proniknout například na místní úrovni do vládních struktur. Zajímavým závěrem této studie je, že formální struktury třetího sektoru, jak jsou někdy nevládní organizace nazývány, jsou ovládané a dominovány inteligencí, zatímco mnohem otevřenější, veřejnosti přístupnější sociální akce se rozvíjejí ad hoc, charakterizuje je nestabilita, jsou často zaměřeny na jedno téma, které se snaží vyřešit, nebo jsou výrazem nějaké emoce, kterou chce skupina občanů vyjádřit (Kurczewski, Kurczewska 2001).

V této oblasti má Polsko velmi specifické postavení právě díky tomu, že historie tady sahá až do roku 1980, že polská varianta socialistického režimu byla svým způsobem mírnější, podzemní sektor byl rozvinutější. Síla sovětského dědictví v oblasti osobních svobod, zodpovědnosti a aktivity je potom odvozena od síly či rigidity komunistického režimu, který v té které zemi panoval: v Československu se prostě nevládní sektor nemohl tak dobře rozvinout nejen kvůli menší rozloze země, ale i kvůli tvrdé pacifikaci a represím, nejprve v 50. a potom na počátku 70. let.

V Pobaltí například síla protisovětského odporu udržela politickou tradici hlavně v emigraci, která cítila mnohem pevnější vazby s domovskými zeměmi než například emigrace československá.

V poslední době se také objevuje jistá rezignace a náklonnost k populismu a dalším politickým směrům nabízejícím jednodušší řešení jako reakce na frustraci z transformace po vstupu do Evropské unie: lidé čekali, že se budou mít mnohem rychleji lépe (viz Rupnik 2007). Jako důkaz se často uvádí klesající volební účast, která je v podstatě jediným měřitelným údajem politické aktivity všech občanů – voličů. To však může být zkreslující parametr: například v Polsku v zásadě účast od prvních opravdu svobodných voleb v roce 1991, kdy hlasovalo 43,2 procent voličů, klesala. V roce 2007 byla ale s 53,8 procenty nejvyšší od prvních polosvobodných voleb v roce 1989 s 62,1 procenty (zdroj dat: Infobanka ČTK).

Je otázka, zda pasivitu, která má v Polsku vrchol v roce 2005 v nízké účasti a vítězství konzervativců a nacionalistů, můžeme přímo přiřadit k sovětskému dědictví, ale svým způsobem ano: lidé čekali, že se budou mít brzy lépe a najednou to tak rychle nejde – tak voliči hledají jiné alternativy. Strategických cílů jako je členství v Severoatlantické alianci a Evropské unii bylo dosaženo, ale není jasné, jaký vývoj bude mít politický systém dál. V Maďarsku se prohlubuje bipolární rozdělení společnosti (Kéri 2007). V Polsku prakticky zmizela levice (její podpora v průzkumech na podzim 2009 osciluje mezi deseti a patnácti procenty). V Pobaltí hlavně vlivem globální ekonomické krize v podstatě zkolaboval liberální model úspěšný po roce 1991, kdy všechny tři země obnovily nezávislost.

Vize dalšího vývoje nejspíš čeká na novou generaci politiků, nezatižených zkušeností ze socialismu. Polský ekonom Rafal Antczak se domnívá, že dvacet let po pádu komunismu přišel čas na další velkou změnu, která by měla definitivně zrušit sovětské dědictví spočívající v obavách z návratu vlády jedné strany – a tudíž ve vytváření kompromisů a složitých politických mechanismů po roce 1989, které ale v současné době brání ve vytváření efektivně fungujících vlád, v získávání většin a de facto tak politiky nutí do politikaření, místo aby byli schopni něco pomocí jasné většiny v parlamentu prosadit a pak za to nést odpovědnost a případné následy. Antczak tvrdí, že střední Evropu (hovoří konkrétně o Polsku a České republice) čeká nebo by měla čekat razatní změna volebního systému směrem k většinovému, který dá možnost vládnout silným vládním. To by samozřejmě posílilo postavení velkých stran a vedlo například k bipolaritě, ale podle něho se mají středoevropské státy po dvaceti letech oprostít od obav k návratu vlády jedné strany, protože složily test z demokracie například tím, jak přestály globální finanční krizi, aniž by to nějak ohrozilo stabilitu jejich politického systému (Ehl 2009a).

Tento názor, překvapivě konzistentní a jednoduchý, má jisté zastání v některých úvahách politologů v Polsku (např. Antoszewski 2006) i v Česku (např. Šedo 2007), ale širší podporu si nezískává hlavně proto, že by to znamenalo ohrožení existence malých stran. Nicméně například v České republice se úvahy o případné změně volebního systému orientují tímto směrem, tedy k posílení role velkých stran a jejich schopnosti sestavit funkční vládu na základě jiných přepočtů mandátů nebo přímo zavedení většinových prvků do poměrného systému (viz např. Chytilík 2005).

Volby v roce 2005 v Polsku a v roce 2006 na Slovensku a v Maďarsku řadu pozorovatelů vylekaly. Konzervativní koalice v Polsku, návrat Vladimíra Mečiara a Jána Slooty na Slovensku se vykládaly jako „kocovina z transformace“ jen rok či dva poté, co středoevropské země splnily svůj hlavní strategický cíl po roce 1989 a staly se členy Evropské unie (Bútor, Gyárfášová, Mesežnikov, Skladony 2007). Ivan Krastev nárůst populismu a nacionalismu v době ekonomického rozkvětu nazval nikoli chybou, ale úspěchem postkomunistického liberalismu (Krastev 2007: 58). Podle něho se stalo to, že celou transformaci kontrolovala poměrně omezená skupina lidí, politický proces byl celou dobu pod kontrolou elit, které se obávaly masovější politiky. Parlament ztratil funkci místa, kde se odehrávají politické debaty a všichni se soustředí jen na plnění *acquis communautaire*.

„Obyčejní občané získali v demokraciích v přechodu zkušenost, že jsou to režimy, kde voliči mohou měnit vlády, ale nikoli směřování politik (policies)“ (Krastev 2007: 59).

Politické elity tak vlastně zdědily marxistické pojetí „předvoje dělnické třídy“, který mnohem lépe než obyčejný volič ví, kam a jak směřovat a onomu voliči pak nezbývá, než si vybrat ze způsobu, jakým se daná cesta zvládne. A tato únava se projevila hlasováním pro strany, které se částečně jevily jako protisystémové (Sebeobrana a Liga polských rodin v Polsku) nebo byly na okraji politického spektra (SNS na Slovensku) či byli voliči ochotni naslouchat populistickým slibům, které se jevily jako nové v rámci daného systému, ale nešly za hranu demokratických institucí (Fico a jeho Směrsociální demokracie) na Slovensku. Voliči prostě zoufale hledali a hledají alternativy.

Dosavadní postoj elit by se dal nazvat jako postsovětský, pokud bychom zkoumali styl, kterým své priority prosazují („my nejlépe víme, co je pro vás dobré“). Na rozdíl od sovětských dob je takový postoj vystaven v rámci demokratické politické soutěže kritice a zkoumání oponentů, expertů i médií. Nejde tedy o substanci, ale o formu, jakou je politika vedena.

„Volby už dávno nejsou velkým soubojem různých světonázorů, ale jsou více a více formou referenda o elitách,“ uvádí Krastev (Krastev 2007: 62), podle kterého rozvoj ekonomiky, médií a zábavy způsobil odklon od liberálních kořenů politiky po roce 1989 v zemích střední Evropy.

Populistům, kteří rádi poukazují například na politickou korupci, nahrává situace ve většině postkomunistických zemích, kde politici i strany využívají masově moci k obohacování. Nejnověji se na této vlně svezla bulharská strana Gerb pod vedením populárního Bojka Borisova, která v roce 2009 vyhrála volby především díky slibům o potírání korupce a s odkazem na členství Bulharska v Evropské unii a ostudné zmrazení eurofondů právě kvůli jejich zneužívání.

Tato skupina prvků politické kultury je spojena se sovětským dědictvím jen nepřímo: po pádu socialismu nastala velká očekávání, která se střetla s realitou politiky praktikované v demokratickém politickém systému a v podmínkách postkomunismu, tedy do velké míry ještě nekonsolidovaného systému, který se navíc upnul k jednomu strategickému cíli – vstupu do Evropské unie – a jemu podřídil vše. Zůstává v rovině hypotézy a námětem na další výzkum, zda toto zklamání a malá občanská angažovanost a aktivita je v současnosti pouze rysem postkomunistických střeoevropských států a společností – a mohla by být tudíž přímo svázána se sovětským dědictvím jako svého druhu mentálním blokem, varujícím před přehnanou aktivitou, která bude po zásluze potrestána –, nebo zda je to obecnější rys všech liberálních demokracií v éře moderních technologií a prohlubující se evropské integrace a globalizace.

2. 3 Geopolitické prvky

Třetí skupina prvků politického systému je se sovětským dědictvím svázána přímo tím, že vytváří vazbu mezi zahraniční a bezpečnostní politikou bývalého Sovětského svazu

a současného Ruska. Na domácí scéně postkomunistických států vyvolává reakci, která ovlivňuje chování politických aktérů a v některých případech i základní rámec politického systému – například zákony o občanství a státním jazyku v Pobaltí, které vedou k vyloučení velkých skupin potenciálních voličů. Většinou jsou to ale prvky spojené s novou aktivitou ruské diplomacie poté, co režim v jeho centralizované a čím dál více autoritářské podobě konsolidoval Vladimir Putin, když v roce 1999 převzal moc (Lucas 2008).

Typickým příkladem je snaha Ruska ovlivnit ve svůj prospěch bezpečnostní architekturu v Evropě, která z ruského pohledu velmi utrpěla rozšířením Severoatlantické aliance směrem na východ. Ruský prezident Dmitrij Medveděv se od roku 2008 snaží prosadit s návrhem nové bezpečnostní architektury v Evropě. Částečně jde o pokus odvrátit vybudování amerických základů protiraketového systému ve střední Evropě, což se Rusku s ohledem na americké rozhodnutí ze 17. září 2009 povedlo, ale Rusové míří mnohem dál. Jak uvádí ve své studii Yuri Fedorov, cílem Kremlu je rozmělnit stávající struktury Severoatlantické aliance a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě tak, aby se tyto organizace staly samy o sobě nefunkčními a vyvolala se potřeba jejich nahrazení něčím, co bude pro současnou ruskou vládnoucí elitu přijatelnějším, co nebude Rusku zavazovat například k dodržování určitých limitů na počty vojáků či zbraní nebo co nebude pro Moskvu přímou hrozbou, jak je chápáno NATO. Pokud by se Rusku podařilo jeho návrhy učinit právně závaznými, například ve formě nové „Pan-evropské bezpečnostní smlouvy“, tak by Moskva podle Fedorova získala právo na to zastavit akce NATO, USA, EU či dalších zemí, které by nemohly vylepšovat svoji bezpečnost a obranu bez souhlasu Ruska (Fedorov 2009: 12–13).

To je jedna rovina propracovaného ruského geopolitického přístupu k ovládnutí prostoru, který dříve ovládal Sovětský svaz. Jinou rovinu představuje snaha o ovládnutí energetických firem, která je maskována snahou získat pod kontrolu celý distribuční řetězec od těžby po koncového zákazníka. To by byla legitimní snaha, kdyby šlo o čistě podnikatelské subjekty. Ale ruské firmy jsou kontrolovány vládou nebo je jejich vlastnická struktura natolik nejasná, že vlastně není jasné, zda jsou „státní“ či patří soukromým osobám, které „náhodou“ právě vykonávají nějaký důležitý státní úřad.

První případ se týká firmy Gazprom, která ovládá dodávky plynu do Evropské unie a chce vybudovat dvě vlastní alternativní trasy – Nord Stream a South Stream – tak, aby obcházely „neposlušné“ státy ve střední Evropě a ty se tak staly závislejšími na dodávkách z Ruska a zároveň vydíratelnějšími (Economist 2009).

Druhý případ je možné ilustrovat na odkupu 21,2 procent akcií maďarského ropného koncernu MOL ruskou firmou Surgutněftgaz od rakouského koncernu OMV za výrazně vyšší než tržní cenu (Simonian, Wagstyl, Belton, Escritt 2009). Maďarská vláda po tomto nečekaném kroku na jaře 2009 přijala sice opatření, aby se další akcie nedostaly do rukou firem s nejasnou majetkovou strukturou, ale podobné obavy panují například kolem nákupu části akcií ČEZ nebo polského koncernu PKN Orlen (Ehl 2009b). Energetika je klíčové odvětví, které „pohání“ celý průmysl a jeho kontrola je z hlediska

sovětsky uvažujícího ruského politického vedení ideálním politickým nástrojem v době, kdy přímé vojenské intervence přestaly být mezinárodně přijatelné a kdy středoevropské státy jsou členy NATO a EU. Rusko v tomto ohledu sleduje dlouhodobý zájem a netají se tím, že energetické suroviny a jejich dodávky jsou nástrojem zahraniční politiky. „Suroviny jsou nástrojem zahraniční politiky, čti nástrojem nátlaku, ne pouze ekonomické hry,“ uvádí ve své knize Igor Chalupec, bývalý předseda představenstva polského ropného koncernu PKN Orlen (Chalupec, Filipowicz 2009: 105). Chalupec podrobně popisuje okolnosti nákupu litevské rafinerie Mažeiku, po které toužily také ruské koncerny, ale Polákům se povedlo ji zprivatizovat, aby vzápětí Rusko vypnulo dodávky do této rafinerie prostřednictvím ropovodu Družba s odkazem na údajné technické závady (Chalupec, Filipowicz 2009: 250–253). Podobně předtím Rusko uzavřelo ropovod do lotyšského přístavu Ventspils, přičemž v pozadí byly také politické zájmy (Chalupec, Filipowicz 2009: 84–85).

Politické strany v Polsku, Česku, Maďarsku i na Slovensku potom na tyto ruské kroky nějak reagují a téma vztahu k Rusku se stává horkým politickým tématem, které využívají a zneužívají obě strany politického spektra – to je onen sovětský vliv. Politici i politické strany se vůči této postsovětské politice Kremlu musejí nějak vymezovat a téma se stává jednou z dělicích, štěpných linií politické soutěže. Příkladem může být vedle už zmíněné energetické bezpečnosti například spor o umístění americké radarové základny v Česku, privatizace strategických podniků či jejich částí (MOL v Maďarsku, ČEZ v Česku, PKN Orlen a Lotos v Polsku, aerolinky v Česku a v Maďarsku) nebo charakter mezinárodních smluv a jejich naplňování (dohoda o uznání hranic s Estonskem a s Lotyšskem ze strany Ruska).

Zjednodušeně lze říci, že postkomunistické nebo k levici tíhnoucí strany jsou ochotnější ruskému vlivu více naslouchat a prosazují Rusku výhodnější řešení než pravicové strany, pro které naopak často je protiruská nebo vůči Rusku obezřetnější politika jedním z hlavních definičních znaků. Jde hlavně o Česko, Slovensko a Maďarsko, v pobaltských státech je toto téma definováno tím, že zájmy Moskvy hájí politické subjekty, reprezentující ruskou menšinu.

V Česku, kde byla rétorika o vztahu k Rusku vyhrocená kvůli debatě o americkém radaru, tak například předseda sociální demokracie Jiří Paroubek napsal článek „Rusko je a bude strategickým partnerem USA, EU i NATO“ (Paroubek 2009), v programových dokumentech strany ovšem o vztahu k Rusku nic nelze najít (ČSSD 2009). Oproti tomu Občanská demokratická strana se vůči Rusku a jeho politice vedené Vladimírem Putinem vyhradila už v preambuli svého programu před volbami, které se měly původně konat na podzim 2009 (ODS 2009).

Podobně vyhrocené spory byly například v Maďarsku mezi socialistickou (vládní) stranou a pravicovým, opozičním hnutím Fidesz v průběhu let 2008 a 2009 v debatě o další strategii ropné firmy MOL a o prodej aerolinek Malév, které skončily v rukou

ruského bankovního subjektu.¹ Z vyjádření politiků v médiích, hlavně z kritiky ze strany opozičního Fideszu, lze usoudit, že vztah k privatizacím do rukou ruských subjektů se stane jedním z hlavních dělicích témat voleb, které jsou plánovány na jaro roku 2010.

3. Závěr

Tři výše popsané okruhy problémů sovětského dědictví jsou pouhým nástřelem, hypotézou, která by si zasloužila hlubší zkoumání a rozsáhlejší empirický výzkum. Z popsaných příkladů nicméně vyplývá, že vliv sovětského dědictví v politických systémech zemí střední Evropy není přímým dědicem například ústavního pořádku z dob SSSR (snad s výjimkou Maďarska, které má sice podstatně změněnou, ale stále platnou ústavu z roku 1949), ale že jde spíše o dědictví a vlivy nepřímé, které se projevují v chování stran, politiků i voličů a je jistým způsobem zakotveno v konstrukci politického systému středoevropských zemí. A je to vliv poměrně dominantní – přesně v tomto bodě by bylo třeba rozsáhlejšího výzkumu, aby potvrdil, jak důležitý pro jednotlivé politické aktéry je a jak silný je v jednotlivých zemích regionu.

V případě geopolitických prvků můžeme pozorovat jasnou reakci na současnou politiku Ruska, která vychází ze starého sovětského geopolitického pohledu na středoevropský prostor. Vliv na domácí i zahraniční politiku středoevropských zemí je z tohoto pohledu nesporný, neboť „ruská témata“ jako je privatizace strategických podniků, umístění spojeneckých základů nebo energetická bezpečnost se stávají v posledních letech klíčovými tématy a štěpnými liniemi, cleavages, uvnitř politických systémů jednotlivých zemí.

Nepřímé dědictví je zakotveno také například ve volebním systému, který je postaven tak, aby vyrovnával jednotlivé politické aktéry, což často vede k nestabilním koaličním vládám. Tvůrci tohoto systému po roce 1989 ho takto schválně připravili, aby co nejvíce ztížili případný návrat vlády jedné strany. Demokraticky zvoleným politikům tím ale také ztížili možnosti a způsoby skládání funkčních vládních koalic. Tendence k vytváření bipolárního politického systému, který by mohl tuto „koaliční nestabilitu“ řešit například podle anglosaského vzoru, jsou v regionu jen velmi málo viditelné (viz Šedo 2007: 324–327).

Politické subjekty i jednotliví politici často používají historický fakt, že země byly součástí sovětského bloku, jako politické téma, i když je to spíš odstrašující příklad, který má znamenat vymezení se vůči novým hrozbám. Ve střední Evropě většinou nostalgické vzpomínání na sovětské časy politické body nepřináší (snad s výjimkou KSČM a stran ruských menšin v Pobaltí), ale hrozba před novým nebezpečím ze strany Ruska,

1) <http://www.malev.com/companyinformation/introduction/ownership>, staženo 4. 10. 2009

prezentovaná jako návrat do časů SSSR ano. To je patrné zejména u třetí skupiny zkoumaných prvků, tedy ruské geopolitiky a její působnosti v oblasti energetické bezpečnosti, což je téma, které se aktuálně táhne od roku 2004, kdy vypukly první spory o dodávky ruského plynu přes Ukrajinu a vyvrcholilo – zatím – v lednu roku 2009, kdy se bez plynu ocitla řada zemí ve střední a jihovýchodní Evropě včetně několika členských států EU.

Sovětské dědictví tak v politických systémech zemí střední Evropy není patrné na první pohled, odmyslíme-li si existenci nereformovaných komunistických stran, zejména KSČM v Česku. Ta má silný vliv a svým způsobem – nízkým koaličním potenciálem – blokuje možnosti vytváření funkčních vládních koalic (viz např. Šedo 2007: 128). Tento model se začal prolomovat až po volbách do krajských zastupitelstev v roce 2008, kdy se komunisté stali součástí místních koalic hned v několika krajích.

Nostalgie po době nadvlády Sovětského svazu ve středoevropských zemích není sice silná, ale nechota participovat na veřejném životě (politická kultura) a používání historie a současného Ruska navazujícího otevřeně na SSSR jako politického strážáku vytváří silnou vazbu na minulost, která má na první pohled neviditelný, ale podstatný vliv na fungování politického systému. V Polsku se dokonce rozvinula tzv. historická politika, spočívající ve snaze vlády, stran i dalších organizací přesvědčit zahraniční partnery o své verzi minulosti. Historická politika vzdor svému názvu se pak stává součástí aktuálního politického diskursu, což je v Polsku patrné zejména ve vztahu k Sovětskému svazu (viz například internetová speciální strana nejčtenějšího polského deníku Gazeta Wyborcza, věnovaná tomuto tématu na <http://wyborcza.pl/0,93951.html>).

Starší voliči mají stále v paměti srovnání s minulostí, mladší voliči, kteří mají navíc k politickému systému jako takovému spíše nechuť, už naopak zkušenost nemají, nepůsobí na ně ona odstrašující rétorika pravicových stran – nebo na ně působí méně. To je sice jen další hypotéza, kterou by bylo potřeba potvrdit následným výzkumem, ale vychází z několika průzkumů veřejného mínění, které byly udělány v souvislosti s 20. výročí změn režimů ve střední Evropě (podrobněji viz například výzkumy polského Centra badań opinii publicznej na <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/diagnozy.php>).

Sovětského dědictví se tedy země střední Evropy ve svém politickém systému ani dvacet let po změně režimu nezbavily. Jeho síla nespočívá v přímé vazbě stavby politických systémů na padesátiletou historii systémů vybudovaných podle sovětského vzoru, ale ve vlivech nepřímých jako je prosazování jednotlivých politik (politics) ze strany různých aktérů na domácí i mezinárodní scéně. Jejich identifikace je ovšem bez drobného výzkumu obtížná. To je možná i jeden z důvodů, proč ruské vládnoucí elity po nástupu prezidenta Vladimira Putina v roce 2000 tohoto nepřímého vlivu využívají ve svůj prospěch. Ale to je opět hypotéza, kterou by bylo nutné ověřit – což se ovšem bez přístupu k ruským archivům podaří v nejbližší době jen těžko.

Literatura

Knihy

ALMOND, G. A., Verba, S. 1989: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage.

ANTOSZEWSKI, A. (ed.) 2006: *Systemy polityczne Europy środkowej i wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego: Wrocław.

BLEIRE, D., BUTULIS, I., FELDMANIS, I., STRANGA, A., ZUNDA, A. 2006: *History of Latvia. The 20th Century*, Jumava: Riga.

BÚTORA, M., GYÁRFÁŠOVÁ, O., MESEŽNIKOV, G., SKLADONY, T.W., (eds) 2007: *Democracy and Populism in Central Europe: The Visegrad Elections and Their Aftermath*, Institute for Public Affairs: Bratislava.

CHALUPEK, I., FILIPOWICZ, C. 2009: *Rosja, ropa, polityka: czyli o największej inwestycji PKN Orlen*, Prószyński i S-ka: Warszawa.

LUCAS, E. 2008: *The New Cold War: How the Kremlin Menaces both Russia and the West*, Bloomsbury.

FUKUYAMA, F. 1995: *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. The Free Press.

STANISZKIS, J. 2006: *Postkomunismus. Zrod hádanky*. Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK): Brno.

ŠEDO, J. 2007: *Volební systémy postkomunistických zemí*. Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK): Brno.

ŠVEC, L., MACURA, V., ŠTOL, P. 1996: *Dějiny pobaltských zemí*, Nakladatelství Lidové noviny: Praha.

Články a studie

APPLEBAUM, A.: *The Fate of Individual Liberty in Post-Communist Europe*, in: The American Spectator, Vol. 41, no. 3 (April 2008).

BLANK, S., 2005: *Is Russia a Democracy and Does it Matter?* In: World Affairs, Vol. 167, No. 3 (01–01–2005).

BOZŐKI, A. 1997: *The ideology of modernization and the policy of materialism: the day after for the socialists*, Journal of Communist Studies and Transition Politics 13 (1), In: Ishiyama, JOHN T. 2004: *Political Performance, Electoral Rules and the Rhetorical Strategies of the Communist Successor Parties in Post Communist Eastern European Politics*, in: Acta Politica, 2004, 39, pp. 179–202.

CHYTILEK, R., 2005: *Volby 2004 a strategické účinky volebních systémů*, in: Středoevropské politické studie, 1/VII/zima 2005, <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=228>, datum stažení 7. 10. 2009.

Economist 2009: *He who pays for the pipelines calls the tune*, in: The Economist, July 16th 2009.

FEDOROV, Y. E. 2009: *Medvedev's Initiative: A Trap for Europe*, Research Paper 2/2009, Asociace pro mezinárodní otázky, www.amo.cz, datum stažení: 29. 9. 2009.

ISHIYAMA, J. T. 2004: *Political Performance, Electoral Rules and the Rhetorical Strategies of the Communist Successor Parties in Post Communist Eastern European Politics*, in: Acta Politica, 2004, 39, pp. 179–202.

KÉRI, L. 2007: Hungary after the 2006 Elections: Still Waiting for a Solution?, in: Bútora, M., Gyárfášová, O., Mesežnikov, G., Skladony, T.W., (eds) 2007: *Democracy and Populism in Central Europe: The Visegrad Elections and Their Aftermath*, Institute for Public Affairs: Bratislava, pp. 99–108.

KERNEN, B. 2004: *Putin and the Parliamentary Elections in Russia: The Confluence (slianie) of Russian Political Culture and Leadership*, in: East European Quarterly, Vol. 38, no. 1 (04–01–2004).

KRASTEV, I. 2007: *The Strange Death of Liberal Consensus*, in: Journal of Democracy, Vol. 18, No. 4, October 2007 pp.: 56–63.

Sovětské dědictví v politických systémech střední Evropy: postkomunistické strany, krize liberalismu a nová ruská geopolitika | Martin Ehl

KRASTEV, I. 2009: Rules of survival, in: Journal of Democracy, Vol. 20, No. 2, April 2009, pp.: 73–77).

KURCZEWSKI, J., KURCZEWSKA, J. 2001: *A self-governing society twenty years after: Democracy and the third sector in Poland*, in: Social Research, 01–01–2001 (Winter 2001).

PAROUBEK 2009: *Rusko je a bude strategickým partnerem USA*, EU i NATO; <http://www.cssd.cz/inews/ze-zahranici/rusko-je-a-bude-strategicky-partnerem-usa-eu-i-nato>, staženo 4. 10. 2009.

RUPNIK, J. 2007: The Populist Backlash in East-Central Europe, in: Bútora, M., Gyárfášová, O., Mesežnikov, G., Skladony, T.W., (eds) 2007: *Democracy and Populism in Central Europe: The Visegrad Elections and Their Aftermath*, Institute for Public Affairs: Bratislava, pp. 161–170.

SIMONIAN, H., Wagstyl S., Belton C., Escritt T., 2009: *Cash-rich Russian oil producer buys OMV's 21% stake in Mol*, in: Financial Times, March 31, 2009.

STONER-WEISS, K. 2006: Russia: *Authoritarianism without Authority* in: Journal of Democracy, Vol. 17, No. 1 (1. 1. 2006).

ZEPA, B. 2004: *Let us understand those who are alongside us*, in: Diena 28. 8. 2004, p. 15, anglická verze stažena 6. 10. 2009 z http://www.biss.soc.lv/downloads/publications/Dienai_Brigita_angl.pdf.

Rozhovory

EHL, M. 2009a: Rozhovor s Rafalem Antczakem vedený autorem, 10. 9. 2009 v Krynici.

EHL, M. 2009b: Rozhovor s Anitou Orbán vedený autorem, 9. 9. v Krynici.

Dokumenty

BIS 2009: Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby, <http://www.bis.cz/n/2009-08-31-vyrocní-zprava-2008.html>, staženo 6. 10. 2009.

ČSSD 2009: <http://www.cssd.cz/dokumenty/>, staženo 4. 10. 2009.

KSČM 2009: analýzy odborného zázemí ÚV KSČM, www.kscm.cz, staženo 6. 10. 2009.

Law 1999, oficiální anglické znění lotyšského jazykého zákona viz <http://izm.izm.gov.lv/lawsregulations/2292.html>, staženo 6. 10. 2009.

ODS 2009: <http://www.ods.cz/volby2009/program/preambule>, staženo 4. 10. 2009.

Internetové zdroje

Asociace pro mezinárodní otázky – www.amo.cz

Centrum badań opinii publicznej – www.cbos.pl

Gazeta Wyborcza – www.wyborcza.pl

Inštitút pre verejné otázky – www.ivo.sk

Danica Fink-Hafner

Policy analysis developments in Slovenia

Abstract

Among all post-socialist countries, the institutionalisation of political science (as well as policy analysis) in Slovenia probably has one of the longest traditions. Policy analysis developments in Slovenia can be explained by three main factors: a) internal political science developments; b) the transition to a democracy and its consolidation in a newly established state; and c) Slovenia joining European integration processes. This brief historical overview of policy analysis as developed in the framework of political science on Slovenian territory relies on some previously published reviews of political science developments in Slovenia and former Yugoslavia, data gathered from Slovenian research and teaching institutions, information drawn from the Internet (COBISS – researchers' online bibliographies, Slovenian research and teaching institutions' web pages), surveys conducted among undergraduate alumni and comments made by experts in the field.

1. Aim of the Paper

Among all post-socialist countries, the institutionalisation of political science (as well as policy analysis) in Slovenia probably has one of the longest traditions. This text aims to: a) present a brief historical overview of policy analysis as developed in the framework of political science on Slovenian territory and the characteristics of its contents, methodo-

logical and institutional developments; and b) explain policy analysis developments by autonomous transformations within the political science community, by the processes of the transition to and consolidation of democracy in Slovenia, which were also linked with new state-building, and by the processes of Slovenia's integration with the European Union.

The overview relies on certain previously published reviews of political science developments in Slovenia and former Yugoslavia (see the list of references), data gathered from Slovenian research and teaching institutions, information drawn from the Internet (COBISS – researchers' online bibliographies, Slovenian research and teaching institutions' web pages), surveys among political science undergraduate alumni and comments made by experts in the field.

2. Policy Analysis in the Framework of Political Science Developments

The early development of political science traditions first of all involved lawyers (works on the state and political parties) dating back to the beginning of the 20th century and were under the relatively strong influence of Soviet literature in the period between 1930s and 1948, when Tito split with Stalin. In order to establish a new (socialist) school of political science the ruling communist party initiated the establishment of political science in former Yugoslavia (at that time Slovenia formed part of Yugoslavia). The 1958 League of Communists of Yugoslavia's party programme included the statement that "the developed social and political sciences" were considered to be 'a strong factor in progressive social development and the development of human existence.' Political science institutionalisation first started in Belgrade – Serbia (1960) and was followed by Ljubljana, Slovenia and Sarajevo, Bosnia and Herzegovina (both in 1961) and then Zagreb, Croatia (1962) (Bibič, 1996: 426). In spite of the 'top-down' nature of its establishment, political science in socialist Yugoslavia seemed to be in a position to receive some space for its autonomy – especially when compared to other socialist countries. According to Bibič (1996:426), for a long time there were only Poland and Yugoslavia (then including Slovenia), where political science was officially recognised and institutionalised. More recent analysis by Klingemann, Kulesza and Legutke (2002) even stresses the highest level of openness of the Yugoslav political regime compared to other European socialist regimes and, in that sense, in the case of Slovenia comparatively the best environment for the development of political science (Table 1).

Table 1: Regime type and the development of political science as a discipline

	Closed socialist system within the Soviet Union	Closed socialist system outside the Soviet Union	Moderate socialist system	Open socialist system
No chance for political science	Lithuania Latvia Estonia	Czechoslovakia Romania Bulgaria		
Small chance for political science			Hungary Poland	
Good chance for political science				Slovenia

Source: Klingemann, Kulesza and Legutke (2002:19)

Still, the political science establishment 'from the top' held important implications which were at least to some extent recognised even by the Yugoslav founding fathers of political science (originally primarily lawyers). On one hand, they criticised Stalinist 'dogmatism' and the 'stereotypes of socialism and the socialist state' (Djordjević in Political Science in Yugoslavia, p. 6). On the other hand, socialist political scientists largely accepted the ideological orientation of the Yugoslav self-management ideology and the role of its legitimation. On the contrary, Djordjević (Political Science in Yugoslavia, p.14) saw the role of political scientists as endeavours helping '*distinguish Yugoslav political science from the "Eastern sin"*'. Political science's ideological burden was especially visible in accepting ideas of 'the decline of the state', the 'construction of 'socialist society' based on social ownership and after 1976/1977¹ also the 'pluralism of socialist self-management interests'. The main issues debated until the turn of the 1970/1980s included the essence of politics, the multi-dimensionality of self-management, relations between the social structure and political institutionalisation, the difference between self-management's direct democracy and traditional representative and parliamentary democracy, relations between political government and self-management spheres, between civil society and the state, national questions and their resolution in socialism, the study of political institutions (the delegate system), and gradually also comparative political systems and international political relations. By the end of the 1970s political scientists themselves came to the self-critical conclusion that political science was facing several 'weaknesses': a) the descriptive orientation and lack of real theory; b) the tendency of

1) Two versions of Yugoslav party ideologist Edvard Kardelj's (a Slovenian) book on 'The Development of the Political System of Socialist Self-management' were published – the first version in 1976 and a revised one in 1977 – explaining the ideology of the 'pluralism of self-management interests'.

political science to support the political needs of a certain political course; and c) its focus on describing political institutions and structures without developing any methodology for critical empirical research on power and 'cratology' as well as a lack of specialisation in modern subfields of research such as *policy-making* processes, elections, intermediary organisations and political behaviour (Djordjević, Bibič, Pašić, Rodin, Tomić, Stanovčić in Political Science in Yugoslavia, op. cit.).

The critical self-reflection presented above could not have been possible unless some linking channels to Western influences had not been open. The most important linkages included the generally relatively open borders and mass media communications to the north and west (particularly Italy and Austria), exposure to Western literature – especially political science journals² and international professional activities (particularly within the IPSA). All three factors were most profoundly developed in the case of Slovenia, where especially Adolf Bibič then took care of presenting current political science debates to students at the predecessor of the current Faculty of Social Sciences at the University of Ljubljana. It seems that by the end of the 1980s the Western – Yugoslav (Slovenian) flow was much stronger than the opposite. The main reasons for this included the fact that many issues debated in Yugoslav political science were poorly theoretically and methodologically based. It is not surprising that it was not until the end of the 1980s that political scientists (including Slovenians like Adolf Bibič, Vlado Benko, Anton Bebler, Ernest Petrič and Bojko Bučar) started publishing abroad.

It was only during the crisis of the Yugoslav political system (especially after Tito's death in 1981) that political science started facing a crisis as well. For political science in Slovenia the following two expressions of crisis were critical. First, a strong wave of public debate triggered by anti-political science statements on behalf of the Croatian social scientist and politician Stipe Šuvar, which basically denied the existence of political science as an academic discipline. Second, in Slovenia, also under the broad impression that there was no distinction between politics (at that time being growingly delegitimised) and political science, the number of students was critically declining so much³ that even the already established Department of Political Science in Ljubljana

had problems maintaining the entire programme developed in the framework of the Faculty of Sociology, Political Science and Journalism and staff numbers also started to decline.⁴

Some of the key issues discussed in the 1980s when searching for new directions of political science's development in Slovenia included '*is political science predominantly an academic discipline or above all a practical profession?*'. Although this debate went too far in terms of the imagined division between 'theoretical' and 'empirical' political science (in that way also the division between political scientists working within the same department) the main historical response was very constructive. Slovenian political scientists led by Adolf Bibič responded with two main strategies: a) by strongly opposing the delegitimising discourse about political science both via responses in the mass media as well as by political science writings on political science based on international references; and b) by empirical research into political science alumni's evaluation of the existing study programmes and alumni's professional experiences in the real world environment. The latter became one of the sources for the autonomous development of the new political science study programmes established during the democratic transition in Slovenia – a) *policy analysis and public administration*; and b) the theoretical analytical political science programme. The policy analysis course became part of both curricula, while the chair for policy analysis and public administration also developed the master's studies Political Science: Policy Analysis – European Aspects and Political Science: Public Administration (also involving a course on Public Policies).⁵ Especially since the end of the 1990s, many civil servants have received a policy analysis education in the framework of undergraduate and master's studies. In the transition from the end of the 1990s to the beginning of the 2000s a policy analysis programme and teaching materials were also offered to civil servants for their education in the framework of the Public Administration Academy.⁶ In spite of several attempts by scholars from the Faculty of Social Sciences the new programmes were not developed jointly with the Colle-

2) The library of the Faculty of Social Sciences in Ljubljana (and its predecessors) was fortunately provided with Western social science journals – particularly in the field of political science – even in times when the state did not provide funding for foreign literature (books) due to a lack of foreign currency in the economic crisis of the 1980s. Since even then university students were familiar with English, we could say that foreign literature was accessible albeit not compulsory reading.

3) The number of undergraduates in the political science field shifted from a main study (about 50 a year from 1963 to 1968) to a minor study at the Faculty (some 20 graduates annually at the beginning of the 1980s).

4) Some members of the already existing staff decided to take political roles or positions at other institutions (including other faculties within the University of Ljubljana and the University of Maribor).

5) Danica Fink-Hafner was a founder and the first Head of the Chair of Policy Analysis and Public Administration at the Faculty of Social Sciences, she also founded and has been co-ordinating the master's studies Political Science: Policy Analysis – European Aspects, together with Janez Šmidovnik she also co-founded the master's programme Political Science: Public Administration.

6) Alenka Krašovec, Simona Kustec Lipicer (both members of staff of the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana) and Matej Košir (Policy Analysis and Public Administration Programme alumni) prepared the programme and teaching materials.

ge of Public Administration (a predecessor of the Faculty of Public Administration) and policy analysis has primarily developed from the political science core amended with knowledge from several other social science disciplines, including public administration.⁷ Even the newly established faculties and universities in Slovenia have so far not given much stress to policy analysis.⁸ The Bologna reform in the 2000s has not only involved the deeper development of the existing programme on policy analysis and public administration (involving a bigger variety of policy analysis courses such as introduction to policy analysis, research methods for policy analysis, evaluation, policy networks and EU policies) at the Faculty of Social Sciences, but even the establishment of policy analysis and public administration as two separate fields of doctoral studies. After the early period when only foreign literature was used, gradually teaching literature in Slovene language was prepared by Slovenian authors which (together with publishing policy relevant research results in the Slovenian language) supported the development of Slovenian professional terminology.

In the field of research policy analysis was first explored on the basis of foreign literature, then the first empirical analysis was conducted on the basis of imported theories and concepts and with a time lag it also started being developed in the framework of applied research projects. Like in the case of university teaching, the development of research external demand also opened up new opportunities especially given some signs of the demand for policy research by newly developing Slovenian political institutions as well as the EU's growing demands for policy monitoring and other kinds of policy analysis needed for the creation and implementation of common EU policies.

3. Impacts of Democratisation and Slovenia's Accession to European Integration Processes

Unlike in most other post-socialist countries, policy analysis in Slovenia started developing on an autonomous initiative of active (political) scientists then living in Slovenia. There was also no significant group of Slovenian dissident social scientists who could

return home and significantly contribute to the modernisation and professionalisation of political science like in some other post-socialist countries.⁹ Still, political scientists' recognition of policy analysis could not have materialised in the form of academic teaching programmes and research before the transition to a democracy. Also it was only with the consolidation of a democracy and Slovenia joining European integration processes that it started receiving external encouragement (although mostly symbolic and less financial).

Among the internal academic factors influencing the development of political science there was also its co-operation with sociologists. More specifically, there were sociologists who in fact taught social science methodology to many generations of political scientists in Slovenia from the very beginning (Fink-Hafner, 2002c) and there were sociologists who had been leading in empirical research of some political phenomena such as those related to public opinion surveys (political scientists took part in the Slovenian Public Opinion Poll research group functioning in the framework of the Centre for Public Opinion Research and Mass Communication at the Faculty of Sociology, Political Science and Journalism in the framework of the University of Ljubljana).

Although it was the founding fathers' generation which already argued that the aim of political science in Slovenia is to support all four crucial functions of the science: *a) descriptive and explanatory; b) political cultural; c) technical-practical; and d) prognostic* (Bibič, 1984), it was the generation already educated as political scientists which practically developed new political science directions. This includes the transitional generation of political scientists educated in the process of two years of studies involving general theoretical and methodological knowledge also from sociology, international relations and communication studies in Ljubljana and two years of specialised political science courses (unlike the founding fathers who were mostly lawyers). It is the transitional generation which brought about the first Ph.D. thesis involving a policy analysis approach¹⁰ and also provided the founder of the new programme Political Science: Policy Analysis and Public Administration, based on an international comparative review of similar programmes abroad. The main study literature included (beside the clas-

7) The main reasons included the too different financial situation at the two institutions (College of Public Administration having numerous part-time students bringing in important financial inflow to the College) and demands regarding the habilitation of the teaching and research staff (staff at the colleges did not have as high requirements in that respect as the faculties – university members in Slovenia at the time).

8) For example, the Faculty of Applied Social Studies offers the course 'Political systems and policy analysis' (*politične ureditve in analiza politik*) combining study contents from two huge fields. More information is available at <http://www.fuds.si>.

9) Among the former Yugoslav republics it was only Slovenia where the development of policy analysis flourished during the transition period. At the Faculty of Political Sciences, University of Zagreb (Croatia) followed most closely by only introducing policy analysis as an optional course prepared by Ivan Grdešić.

10) Danica Fink-Hafner's Ph.D. thesis on *Social Movements – Subjects of Political Innovation*, defended in 1990, was based on a combination of theories on democratic transition and a meso analysis of policy-making and policy innovation in the transitional period in Slovenia (a case study on the politically extremely controversial Slovenian Peace Movement's policy initiative regarding conscientious objection in Yugoslavia).

sical policy sciences and policy analysis texts starting with Lasswell and Lerner) not only famous American authors in the field (Thomas R. Dye, William Dunn), but also British (Brian Hogwood, Lewis Gunn and Wayne Parsons)¹¹, Canadian (Leslie Pal) and German (Adrienne Windhoff-Heritier) ones. Although the author developed the basis for policy analysis by also taking into account the EU environment¹² (general insights into EU policy-making, a study of common agricultural policy, the impact of European integration process on domestic policy-making in Slovenia) it was political scientists educated in the framework of the reformed teaching programmes (the 1991 reform) and trained within the new generation of research programmes in Slovenia as well as European projects¹³ which took over the process of policy analysis specialisation by writing their master's and doctoral theses – most of them under the mentorship of Danica Fink-Hafner and at the same time most of them were linked to international academic networking (especially Mirjam Kotar¹⁴, Simona Kustec-Lipicer, Damjan Lajh, Tomaž Boh and to some extent Alenka Krašovec and Vesna Klepec). In the framework of the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana this has so far included the creation of evaluation and implementation studies as well as a broader insight into the idiosyncrasies of European public policy-making and specific European public policies (such as environmental, regional policy and some elements of the creation of sport policy at the EU level as well as actor-centred research into the EU's impact on the national political system's functioning – especially the role of NGOs, local and regional actors). Outside the University of

Ljubljana the Peace Institute in Ljubljana¹⁵ has contributed to the rich development of applied and action-oriented policy research, often focused on marginal social groups and being well internationally networked.

Similarly to how at the beginning of the 1990s Slovenian researchers' participation at the European Consortium for Political Research (ECPR)¹⁶ Joint Sessions contributed to the development of some segments of research in Slovenia, later European research projects and networks of excellence have emerged which have had an important impact especially in terms of opening national horizons up to a more internationalised (especially Europeanised) research focus. After the initial period of mainly importing policy analytical theoretical and conceptual frameworks into Slovenia, Slovenian policy analysts have also recently started autonomous research agenda-setting, taking the supranational context and international comparative research into account.

The development of policy analysis as a university teaching field has also undergone several stages, but somewhat more quickly. By the mid-1990s policy analysis in Slovenia was developed enough for the author to start teaching policy analysis courses not only at the master's level in Slovenia (political science and sociological master's programmes at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana), but also in the framework of the international master's in European social policy analysis (MESPA)¹⁷ and occasionally in the framework of the master's in Communication and methods of European policy-making at the International University Institute for European Studies in Gorizia.¹⁸ During the Bologna reform, Slovenian policy analysts (Danica Fink-Hafner, Simona Kustec Lipicer and Damjan Lajh) not only developed undergraduate, master's and doctoral studies at the University of Ljubljana, but Danica Fink-Hafner and Simona Kustec Lipicer also helped prepare doctoral studies related to policy analysis at the Faculty of Political Sciences of the University of Zagreb (Croatia).

11) *The British influence first came via Danica Fink-Hafner's academic link with Brian Hogwood and Lewis Gunn started during her first study visit to Strathclyde University in Glasgow in 1991, financed partly by a small grant of the University of Ljubljana and personal private funds as well as generous support on behalf of the Department of Government (headed by the outgoing Jeremy Richardson and incoming Brian Hogwood) in terms of access to policy analysis literature as well as providing a hospitable working environment.*

12) *Danica Fink-Hafner was granted a PECO scholarship, the title and status of Visiting Fellow in the European Public Policy Institute, University of Warwick, UK in 1993.*

13) *The biggest impact on the development of policy analysis in Slovenia so far came with the participation in the framework of the FP5 project Organising for Enlargement, headed by Brigit Laffan and in Slovenia by Danica Fink-Hafner. More on the project is available at <http://www.oeye.net/>.*

14) *Mirjam Kotar finished her master's studies with a distinction in 1993 at the University of Bath in the framework of the international master's in European Social Policy Analysis (MESPA) and later participated to a limited extent in policy analysis teaching at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana and also took care of policy analysis sources and literature in the Central Social Science Library Jože Goričar in Ljubljana (based at the Faculty of Social Sciences).*

15) *More information is available at <http://www.mirovni-institut.si/Projekt/All/si/stran/2>.*

16) *Danica Fink-Hafner was instrumental in the Faculty of Sociology, Political Science and Journalism, University of Ljubljana becoming the first ECPR member institution from the post-socialist world in 1991. She served as its first ECPR official representative until 1996 when she won a Fulbright scholarship for one academic year. Since April 2009 she has been a member of the ECPR Executive Committee. More information on the ECPR is available at <http://www.essex.ac.uk/ECPR>.*

17) *The MESPA network of universities included universities from Bath, Roskilde, Tilburg, Crete, Madrid, Lisbon and Ljubljana. In the framework of MESPA Danica Fink-Hafner was teaching between 1993 and 1998 at the University of Ljubljana, University of Bath and the National University of Ireland, Maynooth.*

18) *More on the programme is available at <http://www.interuniv.isig.it/MaEuro.html>.*

Table 2: Political and policy science developments in the changing political context in Slovenia

	socialist system	liberalisation and transition to a democracy	democratisation	taking part in European integration processes
Political science in general	establishment upon the political initiative after Tito's split with Stalin; struggling for autonomy and the establishment as an academic and professional entity	growing international links, a critically low number of students; the self-evaluation of political science; establishment of an autonomous Slovenian political science identity and revival of political science association activities in the process of the disintegration of former Yugoslavia; autonomous creation of new teaching programmes and research projects	growing proliferation of teaching programmes including mass studies and some growth in staff, growing internationalisation	since the mid-1990s growing academic integration in the framework of various European projects and networks; a growing exchange of students in the context of EU student mobility schemes; since the beginning of the 2000s taking part in the EU's Bologna reform
Policy analysis in particular	neither part of the political science curricula, research or normal modern political system demand for such research	the inclusion of policy analysis in newly created teaching programmes and research; the reform of the academic institutional environment accommodating new teaching programmes	gradual education of specialised PA academic staff; a growing number of alumni employed in the public administration; some demand for applied policy analysis	growing vertical demand for monitoring and various other kinds of policy analysis in Slovenia's public administration for reporting to the EU level; some demand for applied policy analysis

4. The Alumni's Point of View

Data on student enrolment levels in the policy analysis study programme (see the appendix) together with data collected by surveys of political science undergraduate alumni can provide a more real-life picture of the status and role of political science in general and policy analysis in particular in Slovenian society. There were three waves of research among political science alumni in Slovenia in the period from 1982 to 2006: a) a survey conducted by Bibič among pre-1982 political science proper¹⁹ alumni (1982);

19) The alumni of other political science programmes like *International Relations and Defence Studies* were not included.

b) research conducted by Fink-Hafner and Boh (2002)²⁰; and c) research conducted at the end of 2006 and beginning of 2007 by Fink-Hafner, Deželan, Slana and Topolinjak²¹ (the 2007 research report). They not only showed how the alumni evaluated their study programmes and working environment, but were also taken into account when preparing the 1991 reform and the so-called Bologna study programmes in the 2000s.

The effects of the 1991 reform were most visible in the enormous growth in student numbers during the first decade of the new programmes, especially in the case of the Policy Analysis and Public Administration programmes (Table 3).

Table 3: Number of graduates by each programme and year of first degree

	Number of graduates by the end of 2002	Year of first degree
General programme	228	1963
Socio-political programme (DPS)	121	1980
Policy analysis and public administration (APJU)	178	1996
Theoretical analytical political science programme (TA)	38	1997
Total	565	

Source: Administration of the FSS, 2003

Comparisons of data from the previous survey (survey of DPS alumni described in Bibič, 1982) and the 2002 survey of alumni of the pre-1991 *Socio-political programme (DPS)* and the two programmes established in 1991 – the *Theoretical Analytical Political Science Programme (TA)* and the *Policy Analysis and Public Administration Programme (APJU)* – (Fink-Hafner and Boh, 2002) have revealed the following findings. A significant share of graduates was satisfied with the studies, with 67% of respondents saying they would decide again to study political science and 33% saying they would not choose that option again. Strong points of studying political science at the FSS in Ljubljana (in the general opinion of graduates) were the interdisciplinary orientation and development of analytical skills. An important share of the alumni stressed that the knowledge they acquired at the FSS is useful. 54.3% of respondents assigned a score of 7, 8 or 9²²

20) Research by Fink-Hafner and Boh (2002) included data from the Faculty of Social Sciences (FSS) Administration and a survey of alumni of the pre-1991 *Socio-political programme (DPS)* and two programmes established in 1991 – the *Theoretical Analytical Political Science Programme (TA)* and the *Policy Analysis and Public Administration Programme (APJU)*. The survey was conducted in 2002.

21) Data were gathered in the period from 30 October 2006 to 31 January 2007 to include alumni finishing their studies in 2006.

22) On a scale from 1 to 9, where 1 means 'completely useless' and 9 'very useful'.

while just 14.6% decided on the opposite (1, 2 or 3). 32.6% said that analytical skills are the most important, 26.2% stressed the importance of practical-political managerial skills, 18.2% theoretical knowledge, while 5.5% answered it is the knowledge of foreign languages that is crucial. Although graduates from both programmes established in 1991 (TA and APJU) positively evaluated the balance of different issues (especially the balance between historical and current issues and between EU and Slovenia themes), graduates of the APJU were more critical when assessing the development of writing skills, presentation skills and teaching skills during their studies. In general, the respondents also had a very clear perception of the usefulness of an internship – 60.0% estimated it as being very useful and a further 28.7% thought its usefulness varies. According to the alumni, an internship is the most important and appropriate way of experiencing the political scientists' work environment in practice and especially for establishing contacts with prospective employers.

While the alumni missed some knowledge and skills and 46.5% of respondents (out of the 86 who answered the open question on redundant and non-useful contents in the curricula) thought there were no redundant contents in the curricula, some did point out a few redundant areas such as: contents from the old regime (14%), specific political science courses (15.1%), specific non-political science courses (19.7%), and 'lots of content' (4.7%). While 39% of graduates of the old DPS claimed this was the problem in their studies, just 2% of graduates of the two new programmes felt the same. Similarly, the alumni of the old DPS were critical of the contents of their study (an open question) referring to outdated books (31% of the DPS graduates!) and lack of connections with educational institutions from abroad. It was typical of the APJU graduates only that they stressed the shortage of EU themes. The APJU graduates did not only point out the bigger variety of knowledge they found useful in their workplace, but they also believed more than other alumni that practical political-managerial skills were important. Among them they specifically cited practical skills, analytical knowledge, political marketing, administrative knowledge, analyses of actual political events, internship in political institutions (local and national), lectures by people directly involved in political life, and practical knowledge of governance. It seems that the respondents saw their profession as very close to von Beyme's definition of *»practical generalists«*.²³

Although the alumni were generally relatively satisfied with their studies, they were at the same time extremely critical of the lack of political science's recognition in society. This problem was (together with the criticism of some professors) most visible among the TA graduates. Despite the survey data impression that APJU graduates seemed to be more stably situated in the public sector (they had mainly been trained

for it) they were also growingly employed in the private sector (Table 4). The 2006/2007 survey among APJU alumni only (Fink-Hafner, Deželan, Topolinjak and Slana, 2007) showed the continuity of a trend of a growing proportion of APJU alumni being employed in the private sector. Still, it is important to note that while 39.4% of those interviewed obtained their first job in the private sector their job milieu at the time of the survey was to a smaller extent in that sector (34.7% worked in the private sector and 65.3% in the public sector). According to the same survey, 40.7% of the alumni obtained their first job within the first year after getting their diploma, while by the end of the second year after getting their diploma 78% of those surveyed were employed.

Table 4: Sector of employment according to the 2002 survey by Fink-Hafner and Boh (2002)

	First employment (%)			Current employment %		
	DPS	TA	APJU	DPS	TA	APJU
Public sector	90.3	63.6	78.6	73.3	54.5	81.0
Private sector	9.7	36.4	21.4	26.7	45.5	19.0

The key aim of the 1991 reform of political science programmes at the FSS was to adapt the studies to the changing social circumstances. New contents of study replaced old and useless ones. According to our survey, this goal of the reform was achieved. The same cannot really be said of the second reform goal – positioning and promoting the profession in broader society. There are important differences among the study programmes in this respect. In the 1990s the APJU study programme became a mass study, the majority of the alumni found jobs appropriate to their education and mostly work in the public sector for which this professional profile was created in the first place. They entered an environment where they still compete with lawyers and economists for their own recognition. Their biggest challenge is professionalisation and adaptation to the challenges of Slovenia's accession to the EU (administrative reform as well as learning to take part in processes of EU policy-making and implementation). We can say that the APJU programme has significantly fulfilled expectations to create a professional profile attractive to students and employers (the public administration and big public systems). Objective data about first-year students, graduate numbers and data gathered by the survey of the alumni reveal the relatively efficient consolidation of the programme. APJU graduates estimate to a significant extent (compared with the TA graduates) that their profession is profiled, it has found a place in society and that APJU graduates are much less replaceable by other professions. The competitive relationship between the APJU and traditional professions in the public sector also provides at the same time a stimulus for a critical rethinking of one's own profession. While the APJU graduates did not identify redundant themes in their study programmes they expressed the need for new types of additional knowledge (analytical, theoretical and foreign languages) and practical political management skills.

23) Von Beyme (1997) identified four types of professional culture: practical generalists, specialised scientists, intellectual generalists and specialised practitioners.

At the beginning of the 2000s, curricula were being reformed at the Faculty of Social Sciences in Ljubljana again in the framework of the Bologna reform, although the then existing current curricula already corresponded rather well with the proposed core subjects of European political science²⁴ and the APJU study programme was quite well received by students and employers. In the process of preparing the reformed Policy Analysis and Public Administration programmes it was taken into account that analytical knowledge, practical-political managerial skills, theoretical knowledge, foreign language knowledge and knowledge related to the European Union were found by the 1990s programme alumni to be very important. The first alumni of the undergraduate programme (organised in line with the 4 + 1 formula) coming from the first Bologna generation (first enrolled in the 2005/06 academic year) are expected to finish their studies by the end of September 2009.

So far we have collected the perceptions of APJU alumni on EU integration processes' impact on their professional opportunities once – in the 2006/2007 survey (Fink-Hafner, Deželan, Topolinjak and Slana, 2007). The key finding is that European integration processes have clearly impacted only a certain segment of the APJU alumni (35.5% of the surveyed estimated that Slovenia's integration with the EU had impacted on their employment opportunities). First of all there are those who had higher grades during their undergraduate studies and were employed in workplaces officially characterised as most demanding (83.3% of those working at the 8th level positively estimated the impact of the EU on employment opportunities – while the average of positive answers among all the involved levels – from 5th to 8th – was 37.7%). In addition, a bias in favour of male alumni was found in relation to female alumni – with the latter probably also being less inclined to move to Brussels for a job (Slovenia's full EU membership since 2004, its preparations for Slovenia's presidency to the EU and actually taking it over during the first half of 2008 created new demands for qualified public administration employees).

5. Conclusions

Slovenian experiences support the thesis that the initial development of policy analysis as an academic and professional endeavour cannot be expected without the establishment of a modern political science background and without the ensuring the necessary opportunity structures in its environment – a modern, democratic political context. Two other favourable factors in the development of policy analysis in Slovenia have

been: a) the process of establishing an independent state with all the required state institutions (the demand for employees with policy analysis and public administration knowledge); and b) the process of the integration of the new Slovenian state into the EU regional political system (the demand for additional employees with policy analysis and public administration knowledge needed to work in Brussels institutions and/or to be able to communicate with them from Slovenia). The most important intervening variable has been international linking between domestic academics and professionals and their counterparts abroad. While its accessibility was relatively limited to the political science founding fathers during the socialist regime the new technologies and opportunities created during the last 15–20 years offer a more democratic opportunity structure also to younger generations including undergraduate, graduate and postgraduate students. In these circumstances, dilemmas and problems of policy analysis developments have become very similar to the dilemmas and problems of policy analysis developments in old(er) democracies both in the field of teaching and in research.

References:

- BENKO, Vlado (1970): Integracija socioloških, politoloških in novinarskih ved v univerzo, *Teorija in praksa*, Vol. 7, No. 11, pp. 1506–1511.
- VON BEYME, Klaus (1997): Naveličanost nad politiko in politična znanost. *Teorija in praksa*, Vol. 34, No. 1, 119–128.
- BIBIČ, Adolf (1972): Položaj politične znanosti na Slovenskem. *Teorija in praksa*, Vol. 9, No. 4, 555–567.
- (1975): Smotri politologije. *Teorija in praksa*, Vol. 12, No. 3, 218–233.
- (1976): Political Science: The Subject and the Substance, In: *Political Science in Yugoslavia*, op. cit., pp. 23–32.
- (1981): *Politična zavest v samoupravni družbi*. a collection of articles by Bibič on political science published in the period 1979 to 1981 in *Naše teme*, *Teorija in praksa*, *Politička misao*, *Sobotna priloga Dela* and *Komunist*, FSPN, Ljubljana.
- (1982): *Politologija in vloga politologov v naši družbi*. Research report, FSPN, Ljubljana.
- (1984): Nekaj odprtih vprašanj politologije na Slovenskem. *Teorija in praksa*, Vol. 21, No. 10, pp. 1030–1034.
- (1984): *Politična znanost 25 let kasneje*. *Teorija in praksa*, Vol. 23, No. 12, pp. 1401–1413.
- (1994): Political Science in Slovenia – The Impact of Political Democratization on the Discipline. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 23, No. 4, pp. 465–482.
- (1996): The Development of Political Science in Slovenia: Democratisation and Transformation of the Discipline. *European Journal of Political Research*, Vol. 29, No. 4, pp. 425–450.
- BOH, Tomaž (2005): *Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji*. Ph.D. thesis, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- epsNet Kiosk plus, Vol. 1, No. 1, E-Newsletter edited by the European political science Network, Paris, June 2003.

²⁴ *epsNet Kiosk plus*, vol. 1, no. 1, E-Newsletter edited by the European Political Science Network, Paris, June 2003.

FINK-HAFNER, Danica (1990): Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije, Ph.D. thesis, FSS, Ljubljana

----- (1992): Oblikovanje političnih arena u uvjetima transformacije političkog sistema. Politička. misao, Vol. 29, No. 2, pp. 81–105.

----- (1992a): Political science – democratic transformation in the ex-Yugoslav republics. *ECPR news*, March, 1992, p 2.

----- (1992b): Transformacija intermediacijskega prostora in nastajanje novih vzorcev oblikovanja politik na Slovenskem. In Fink-Hafner, Danica, Strmčnik, Berni (eds.) *Nastajanje slovenske državnosti*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, pp. 177–194.

----- (1993): Policy analiza – perspektivno in dinamično področje pedagoškega in raziskovalnega dela. Teorija in praksa, Vol. 30, Nos. 1–2, pp. 92–99.

----- (1993a): Agenda in reševanje družbenih problemov: teoretična izhodišča za empirično raziskovanje. Teorija in praksa, Vol. 30, Nos. 11/12, pp. 1102–1109.

----- (1993b): Policy skupnosti in nekateri problemi vladanja v prehodnem obdobju. In: Zajc, Drago (ed.). Slovenski parlament v procesu politične modernizacije, Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije, pp. 107–122.

----- (1993c): Agenda-building and Problem-solving in a Context of Democratic Transition. Leiden. ECPR joint-sessions, workshop on "Democratic agenda-settings and societal problem-solving".

----- (1994): Policy proces v demokratičnem prehodu : primerjalna analiza dveh policy procesov. Teorija in praksa, Vol. 31, Nos. 3/4, pp. 284–297.

----- (1994a): Sindikati v procesu oblikovanja politik. Družbosovne. razprave., Vol. 10, Nos. 17/18, pp. 30–47.

----- (1995): Slovensko kmetijstvo in Evropa. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

----- (1996): The Challenges of the Europeanization of Sectoral Policy-making. The Case of Agriculture in Slovenia. In: The Challenge of Europeanization in the Region: East Central Europe, Budapest: Hungarian Political Science Association: Hungarian Academy of Sciences, Institute for Political Sciences, pp. 135–147.

----- (1997): The Role of Interest Organisations in the Europeanisation of Slovenian Policy-making. Journal of International Relations, Vol. 4, Nos. 1/4, pp. 130–147.

----- (1997a): Organized Interests in the Policy-making Process in Slovenia. Journal of European Public Policy, Vol. 5, No. 2, pp. 285–302.

----- (1997b): Interest Organizations in the Policy-making Process. In: Fink-Hafner, Danica, Robbins, John R. (eds.), Making a New Nation: the Formation of Slovenia. Aldershot, Dartmouth, pp. 114–134.

----- (1998): Raziskovanje policy omrežij. Teorija in praksa, Vol. 35, No. 5, pp. 816–829.

----- 1998a (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teor. praksa*, sep.-okt. 1998, letn. 35, št. 5, str. 830–849.

----- (2000): Evropsko povezovanje interesnih skupin in javne politike v Sloveniji. Teorija in praksa, Vol. 37, No. 1, pp. 82–95.

----- (2002a): Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. In: Danica Fink Hafner and Damjan Lajh (eds.), Analiza politik, pp. 7–28. Ljubljana: Založba FDV.

----- (2002b): Political Science in Slovenia. In: Hans-Dieter Klingemann, Ewa Kulesza and Annette Legutke (eds.), The State of Political Science in Central and Eastern Europe, 275–300. Berlin: Sigma.

----- (2002c): Political Science – Slovenia. In: Max Kaase, Vera Sparschuh and Agnieszka Wenninger (eds.), Tree Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe. Handbook of Economics, Political Science and Sociology, pp. 358–374. Budapest: Social Science Information Centre.

----- (2002d): Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. In: Jelovac, Dejan (ed.). Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij. Ljubljana: Radio Student: Studentska organizacija Univerze; v Kopru: Visoka šola za management, pp. 105–123.

----- (2007): Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence. A Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia. Public Administration, Vol. 85, No. 3, pp. 805–828.

----- ed., (2007): Uvod v analizo politik, Založba FDV, Ljubljana.

FINK-HAFNER, Danica and Boh, TOMAŽ (2002a): Raziskava med diplomanti politologije. Ljubljana: FDV, IDV – Center za politološke raziskave, Ljubljana.

----- (2002b): Raba interneta med študenti politologije, anketa, FDV, IDV – Center za politološke raziskave, Ljubljana.

----- (2003): Politologija v Sloveniji: znanost in poklic, zbornik prispevkov s konference, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.

----- (2003a): Political Science as a Profession In Slovenia, Kiosk Plus, Vol.1, No.2, November, available at: <http://www.epsnet.org/publications/KioskPlus2/kioskplus2.htm>

----- (2003b): Fenomen zborovske pevske umetnosti na Slovenskem, final research report, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Inštitut za družbene vede: Center za politološke raziskave.

FINK-HAFNER, Danica, DEŽELAN, Tomaž, SLANA, Sara and TOPOLINJAK, Simona (2007): Raziskava med diplomatni politologije, smer analiza politik in javna uprava, research report, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

FINK-HAFNER, Danica and KUSTEC LIPICER, Simona (2001): Model za evalvacijo kulturnih politik, final research report, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

----- (2003): Spremljanje kazalnikov na področju kulturnih politik na Slovenskem in prilagajanje zahtevam EU, final research report, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

----- (2003a): Monitoring and evaluating cultural policies in Europe – the role of cultural statistics. Hawaii International Conference on Statistics and Related Fields, Honolulu, Hawaii, June 5–8.

FINK-HAFNER Danica and LAJH Damjan (2003): Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive, Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

----- (2005): Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

----- (2006): EU-influenced Institutional Opportunity Structures, Networking and their Impacts on the Role of Interest Groups in Slovenia, ECPR Joint Sessions, Nicosia 2006: 25–30 April, 2006.

FINK-HAFNER Danica and LAJH Damjan, eds. (2002): Analiza politik, Založba FDV, Ljubljana

KARDELJ, Edvard (1976 and 1977): Smeri razvoja socialističnega samoupravljanja, Komunist, Ljubljana.

KLEPEC, Vesna. (2007): Problemi implementacije priporočenih skupnih evropskih politik – primer resolucije o znakovnih jezikih za gluhe, master's degree thesis, University of Ljubljana.

KOTAR, Mirjam (1993): The State, Women and Employment: Impact of Public Policies on Female Employment, MESPA master's degree thesis, University of Bath.

KRAŠOVEC, Alenka. (2002): Oblikovanje kulturnih politik v Sloveniji. Ph.D. thesis, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

KUSTEC Lipicer, Simona (2002): Vrednotenje vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij – primer vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, master's degree thesis, University of Ljubljana.

----- (2002a): Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. In: Danica Fink Hafner and Damjan Lajh (ed.), *Analiza politik*, 141–156. Ljubljana: Založba FDV.

----- (2007): EU-centric Governance in Sport? The Slovenian experience with the white paper process, *J. contemp. Eur. res.* Vol. 3, No. 3, pp. 273–289.

----- (2008): The Worth of Policy Knowledge in Younger Democracies. Reflections and Perspectives. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Vol. 5, pp. 187–209.

----- (2005): Dileme o poseganju države v civilno družbo: primer državne regulacije na področju dopinga v vrhunskem športu v Sloveniji, Ph.D. thesis, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

----- (2008): Faith in Evidence-based Evaluations in Slovenia. Lessons Learned from the Evaluation of Anti-doping Policy, ECPR Joint Sessions of Workshops, Colchester: ECPR Central Services, University of Essex, 2008. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/rennes/ws23/lipicer.pdf>.

----- (2006): Evaluation in Public Administration: Formality or an Element of its Competitive Position?. In: Haček, Miro, Zajc, Drago (eds.). *Slovenski politološki dnevi 2006*, Portorož, 29–3 May 2006. Slovenija v evropski družbi znanja. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

----- (2008): The Worth of Knowledge in Post-socialist Policy-making. In: *Constructing Policy Work in a Changing Governmental Environment*. Dubrovnik: Sveučilište, http://www.politologija.hr/konferencije_prijave_radova.php?konf=1.

KLINGEMANN, Hans-Dieter, Kulesza, Ewa, Legutke, Annette (2002): Political Science in the Countries of EU Enlargement, In: Klingemann, H., Kulesza, E., Legutke A., eds., *The State of Political Science in Central and Eastern Europe*, Sigma, Berlin, pp. 11–33.

LAJH, Damjan (2004): Implementing the EU's Structural Policy and Subnational Mobilisation in Slovenia. *Central European Political Science Review*, Vol. 5, No. 15, pp. 95–114.

----- (2005): Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Ph.D. thesis. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

----- (2006): Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

----- (2006a): Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u Europskoj Uniji. *Politička misao*, 43/4, pp. 3–24.

----- (2007): Izvajanje javnih politik. In: Fink-Hafner, Danica (ed.): *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, pp. 155–174.

LAJH, Damjan and Simona Kustec-Lipicer (2007): Proces oblikovanja dnevnega reda. In: Fink-Hafner, Danica (ed.): *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, pp. 125–141.

Other sources:

BENKO, Vlado (1996): Začetne dileme in soočanja s politiko. In: Kramberger, Anton, ed., op.cit., pp. 23–25.

FSPN, Visoka šola za politične vede 1961–1981. (1981), Ljubljana.

KOROŠEC, Tomo (1996): Ob 35-letnici FDV – poskus periodizacije. In: Kramberger, Anton, ed., op.cit., pp. 15–22.

KRAMBERGER, Anton, ed., *Slovenska država, družba in javnost*. Zbornik ob 35-letnici Fakultete za družbene vede, Univerza v Ljubljani, contributions presented at the round table on 27 and 28 November 1996, Ljubljana.

M.M. (probably Matjaž Maček) (1968): Slovensko politološko društvo. *Teorija in praksa*, Nos. 8–9, pp. 1320–1321.

Interview with Prof. Stane Kranjc, the first responsible editor of *Teorija in praksa* (Theory and Practice), lecturer and researcher in the field of political science, conducted in November 2003.

Political Science in Yugoslavia. Selected Works. (1979): Belgrade: Union of Political Science Associations of Yugoslavia.

Poročilo o delu Visoke šole za politične vede. Ljubljana (1962–1967): Ljubljana, October 1967.

Vreg, France (1996): Med pravovernostjo in heterodoksno. In: Kramberger, Anton, ed., op.cit., pp. 26–31.

APPENDIX

Table 1: Political Science in Slovenia – Institutional Picture at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, January 2000 and 2009

Intra-institutional divisions: teaching/research	Intra- institutional sub-divisions
Department of Political Science (teaching)	1. Chair of Theoretical-Analytical Studies
	2. Chair of Policy Analysis and Public Administration
	3. Chair of International Relations
	4. Chair of Defence Studies
Institute of Social Sciences (research)	1. Centre for Political Science Research*
	2. Centre for International Relations
	3. Centre for Defence Studies
	4. Centre for Critical Political Science**

* substantially includes policy analysis research mainly involving policy analysis teaching/research staff from the Chair of Policy Analysis and Public Administration

** established in 2007, mainly involves teaching/research staff from the Chair of Theoretical-Analytical Studies

Table 2: Number of undergraduate and graduate students in 1990/91

programme/ academic year 1999/2000	No. of regular students without B studies	No. of regular students including B studies	No. of part-time students	No. of students on the level of master's studies	Total without B studies	Total including B studies
Socio-political studies	20	20	4	13	37	37
Defence studies	68	70*	2	6	76	78
International relations	116	118	6	15	137	139
Total	204	208	12	34	250	254

Source: Faculty of Social Sciences, administration in the field of education, January 2000

Table 3: Number of undergraduate and graduate students in 1999/2000

programme/ academic year 1999/2000	No. of regular students without B studies	No. of regular students including B studies	No. of part-ti- me students without B studies	No. of part-ti- me students including B studies	No. of students on the level of master's studies	Total without B studies	Total including B studies
Theoretical-Analytical Studies	108	108	34	34	/	142	142
Policy Analysis and Public Administration	213	331	68	70	54*	335	455
Defence Studies	215	263	82	89	21**	318	373
International Relations	222	232	56	56	26***	304	314
Total	758	934	240	249	101	1099	1284

Source: Faculty of Social Sciences, administration in the field of education, January 2000

* The table presents the total number of political science postgraduate students (American Studies – 22; Public Administration – 22; Policy Analysis – European Aspects – 5; Ethnic Studies – 5).

** The table presents the total number of postgraduate students in defence studies (master's studies – 13, specialisation – 8).

*** The table presents the total number of postgraduate students of international relations (master's studies – 12, specialisation – 14).

Table 4: Number of undergraduate students in 2008/2009

Programme/ academic year 2008/2009	No. of regular undergraduate students 1–4 year + 'ab-solventi'	No. of part-time undergraduate students 1–4 year + 'ab-solventi'	Total
Theoretical-Analytical Studies	178+67	30+12	287
Policy Analysis and Public Administration	187+147	32+17	383
Defence Studies	197+82	36+25	340
International Relations	198+78	46+31	353
Department of Political Science-Total	760+374	144+85	1363

Source: Poslovno poročilo Fakultete za družbene vede za leto 2008, March 2009

Note: since 2004 the number of students has declined (also) due to the lower administratively limited number of available places as well as due to the opening of several new faculties and universities in Slovenia.

Table 5: Number of graduates receiving their diploma in the period from 1994 to 2008 by political science chairs at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana

Year / Chair	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TA	–	–	–	1	1	6	9	11	10	19	20	20	36	39	45
APJU	2	7	5	10	23	22	22	38	44	42	40	59	52	69	44
International Relations	4	15	18	20	29	26	33	36	70	50	64	54	70	66	57
Defence Studies	9	5	22	21	16	36	36	42	49	56	65	57	84	64	53
TOTAL- Political Science Department	15	27	45	52	69	90	100	127	173	167	189	190	242	238	199

Source: Poslovno poročilo Fakultete za družbene vede za leto 2008, March 2009

TA – theoretical analytical

APJU – policy analysis and public administration

Table 6: Teaching staff (including young researchers) and the number of students as of 26 November 2008

Chair	Number of staff	1–4 year Regular students	1–4 year regular students + 'absolventi'	Ratio 1–4 year	Ratio all students
TA	9	178	245	19.8	27.2
APJU	10	187	334	18.7	33.4
International Relations	15	198	276	13.2	18.4
Defence Studies	14	197	279	14.1	19.9
TOTAL- Political Science Department	48	760	1134	15.8	23.6

Source: Poslovno poročilo Fakultete za družbene vede za leto 2008, March 2009

Table 7: Student enrolment in master's studies 1996/97 – 2006/07

Academic year APJU political science programme directions	96/97	97/98		98/99		99/00	0/1		1/2	2/3		3/4		4/5		5/6		6/7	
		1	2	1	2		1	2		1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
1 st /2 nd year	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1
Policy Analysis- European Aspects	–	–	3	1	1	5	7	5	6	9	8	6	5	7	4	4	4	3	3
Public Administration	4	5	2	9	5	12	16	11	14	20	25	19	21	23	15	19	20	15	15
American Studies	–	1	9	10	7	8	19	15	18	37	49	42	43	46	32	40	39	31	31

Source: Poslovno poročilo Fakultete za družbene vede za leto 2008, March 2009

Table 8: Number of m.a. diplomas per political science programme per academic year

Academic year/ programme	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Political Science (PA-EA, Public Administration, American studies)	3	3	2	4	5	6	8	10	12	14	10	17	32	36	34
International Relations	1	1	3	2	–	1	2	3	3	1	1	2	2	3	3
Defence Studies	1	-	2	2	–	1	2	3	3	2	5	1	4	3	5
Total															

Source: Poslovno poročilo Fakultete za družbene vede za leto 2008, March 2009

Pavel Hlaváček

O podstatě atlantismu a možnosti vzniku Organizace jihoatlantické smlouvy (SATO)¹

Abstract:

The idea of foundation of the Organization of South Atlantic Treaty (SATO) was raised during the last Summit of the Heads of State and Governments of Africa and South America (ASA) (22.–27. 9. 09). Both, Colonels Kaddafí (Lybia) and Chávez (Venezuela) agreed on the need to protect the interests of the two continents from the hegemonic attempts of the (neo)colonial powers. This article deals with the question that SATO would eventually come into existence. From three perspectives of theories of international relations (realism, liberalism, constructivism), we find unlikely that any security institution similar of NATO might develop in the southern Atlantic.

V době, kdy světové společenství prožívá jednu z nejtěžších hospodářských krizí za několik posledních dekád, naše pozornost se přirozeně soustředí na jednání nejvlivnějších aktérů světové ekonomiky. Nevyhnutelným důsledkem tohoto stavu je marginalizace vývoje v rozvojových a rozvíjejících se zemích. V atmosféře nezájmu a relativního opomíjení zdejších událostí, západním médiím poněkud unikla informace o zasedání (dru-

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii

hého) Summitu hlav států a vlád Afriky a Jižní Ameriky (ASA). Toto fórum, založené teprve v listopadu 2006, vzniklo v důsledku stále se prohlubující spolupráce mezi zeměmi ležícími mimo centrum světového obchodu rozkládajícího se převážně na severní polokouli. Vliv fóra na mezinárodní politiku lze zatím jen stěží srovnávat s významem zemí OECD nebo G-20, nicméně jak ukázalo poslední zasedání ASA v Porlamaru² (22.–27. září 2009), ambice státníků tohoto uskupení zjevně nechybí.

Z těch nemnoho západních zdrojů, které informovaly o průběhu a výsledcích Summitu ASA, novináři zaznamenali především vystoupení nově zvoleného předsedy Africké unie (AU) Muammara Kaddáfího. Plukovník Kaddáfí sám o sobě představuje těžko přehlédnutelnou postavou mezinárodní politiky, nicméně ve své řeči z 26. září upoutal pozornost návrhem, který si zaslouží hlubší zamyšlení. Hlava státu libyjské džamahírie vyzvala k vytvoření Jihoatlantické aliance (SATO, South Atlantic Treaty Organization), když mimo jiné prohlásil: „Světové velmoci si chtějí podržet svou moc... Přišel čas, abychom začali bojovat a postavili se na vlastní nohy... Těm, kteří sázeli na NATO, dnes říkáme, že budeme spoléhat na SATO.“ (Kaddáfí dle Strange, 2009: nestránkováno).

Média nehovoří o tom, jak Kaddáfího výzva zapůsobila na posluchače. Faktem je, že v závěrečné Deklaraci summitu ASA SATO explicitně zmiňováno nebylo. Pouze v článku 21 účastníci potvrzují odhodlání „pokračovat v upevňování dialogu a spolupráce při prosazování míru a spolupráce mezi organizacemi a mechanismy, v nichž jsme členové, jako je Rada míru a bezpečnosti Africké unie, Rada obrany Jižní Ameriky organizace UNASUR a Zónu míru a spolupráce jižního Atlantiku.“³

Nezasvěceného pozorovatele tato slova mohou zaskočit. Co ve skutečnosti tyto výrazy skrývají, jaká existuje šance, že budou naplněny a co z takové spolupráce může vzejít? Tento text vychází z předpokladu, že volání Deklarace po užší spolupráci mezi Radou míru a bezpečnosti EU a Radou UNASUR – ukotvený v článku 21 – reflektuje dosti neurčitě Kaddáfího vizi o vzniku Jihoatlantické aliance.

Ačkoli to pro mnohé může znít překvapivě, originalita Kaddáfího výzvy netkví v tom, že by byla vyřčena poprvé. Návrhy na založení SATO byly ve skutečnosti opakovaně deklarovány již na počátku 70. let minulého století. Rozdíl mezi úvahami z dob studené války a výzvou plukovníka Kaddáfího se liší ve třech klíčových aspektech.

Za prvé, Kaddáfí identifikoval odlišnou hrozbu, než v době éry bipolární konfrontace. První zmínky o SATO existují z doby, kdy Sovětský svaz dosahoval svého mocenského vrcholu a námořnictvo SSSR volně operovalo mezi břehy jižní Afriky a Latinské Ameriky. Představitelé těchto zemí pak logicky artikulovali obavu z rozšiřování vlivu

Moskvy. Dvacet let po pádu Berlínské zdi se Kaddáfího Libye, společně s mnoha dalšími zeměmi Jihu, obávají především hegemonického postavení Spojených států amerických. Jestliže dříve mělo SATO sloužit jako obrana proti komunismu, dnes má být „va-lem“ proti kapitalismu, resp. imperialismu postupujícího ze Severu.

Druhý klíčový rozdíl spočívá v tom, které země by do SATO měly vstoupit. Původní plány vycházely z předpokladu, že africký kontinent bude ve společné bezpečnostní organizaci reprezentován Jihoafrickou republikou (JAR). Teprve od 90. let toto postavení převzala již zmiňovaná Libye. V Latinské Americe patřily tradičně k největším stoupencům společné obrany vlády Argentiny a Brazílie. Od pádu bipolarity se situace změnila v tom smyslu, že se hlavním obhájcem aliance Latinské Ameriky stal Hugo Chávez, stávající prezident Venezuely (viz příloha A).

A do třetice, změna spočívá v tom, do jaké míry lze, myšlenku založení SATO považovat za životaschopnou. V 70. a 80. letech se o takové možnosti pouze diskutovalo. Národní zájmy zainteresovaných mocností (Argentina, Brazílie, JAR, Spojené státy, Velká Británie) se v různých otázkách často prolínaly a sbližovaly, ale nikdy nebyl vypracován konkrétní plán pro jeho realizaci. I když se z dlouhodobého hlediska ukazovaly národní zájmy uvedených zemí jako neslučitelné, volání po SATO nikdy zcela neutichlo. Andrew Hurrell v roce 1983 s jistou dávkou ironie poznamenal, že „ačkoli byla opakovaně prohlášena za mrtvou, idea Jihoatlantického paktu zkrátka odmítá zemřít“ (Hurrell, 1983: 179). Kdybychom se více než čtvrt století po sepsání Hurrellovy studie měli vyjádřit ke stejné otázce, prohlásili bychom, že jeho argumenty jsou stále platné: SATO – jako instituce spojující země jižního Atlantiku – se stále ještě nezrodila, leč její nehynoucí duch opět povstal z hrobu.

Navzdory třem výše uvedeným změnám se dnes možnost vzniku SATO nejeví o nic více pravděpodobná, že kdykoli předtím. Přesněji řečeno, vznik SATO vyloučit nelze, nicméně jeho srovnání s NATO by bylo velmi zavádějící. Atlantismus představuje unikátní fenomén, který lze jen těžko napodobit, či „zkopírovat“. Společná obrana západních zemí ležících v těsné blízkosti severního Atlantiku, nebyla založena „na zelené louce“, ale vznikla v důsledku dlouholeté interakce mezi zainteresovanými aktéry. Při faktickém založení NATO v dubnu 1949 pak sehrály roli tři klíčové faktory: společná hrozba, kterou představoval Sovětský svaz, dále institucionální ukotvení moci Spojených států a konečně společná identita zemí Severní Ameriky a (západní) Evropy.

Cílem tohoto eseje je upozornit na limity spojené s vizí plukovníka Kaddáfího, které spíše odrážejí jeho osobní ambice, než opravdovou potřebu navázat bezpečnostně politickou spolupráci mezi zeměmi jižního Atlantiku. Abychom dokázali naše tvrzení, pokusíme se v první části definovat termín atlantismus⁴. Připomínáme podmínky, za kte-

2) Porlamar je hlavní město ostrova Margarita (Isla Margarita, Venezuela).

3) Declaración de Nueva Esparta, II. ASA Summit, Venezuela, 26–27. 9. 2009, nestránkováno. Dostupné na <http://www.alianzabolivariana.org/alba/archivos/declaracionfinal-espanol/fina.pdf> (15. 10. 2009).

4) Anglicky: Atlanticism, německy: der Atlantismus, francouzsky: l'atlantisme, španělsky: el atlantismo.

rých vznikl atlantický řád a atlantické společenství, přičemž tyto poznatky využijeme v druhé části, kde vyslovujeme pochybnosti nad možnou existencí SATO. Dodejme ještě, že veškeré zkratky mezinárodních institucí jsme pro přehlednost ponechali v původních jazycích (angličtina, resp. španělština), pokud pro ně neexistuje adekvátní a zavedený ekvivalent v jazyce českém. Plné znění všech zkratk u uvádíme na konci textu.

Definice (severního) atlantismu

Atlantismus je termín, který bývá ve vztazích mezi Severní Amerikou a Evropou velmi často používán, i když se jeho definice různí.⁵ Existuje-li slovo, které odborná i laická veřejnost běžně používá, aniž by šlo dohledat jeho konkrétní obsah, mohli bychom z toho logicky odvodit, že definice atlantismu není potřebná, neboť ji všichni dobře známe a používáme více či méně ve stejném kontextu. Situace je však poněkud složitější. Doposud se například nikomu nepodařilo dohledat, kdy a kým byl tento termín poprvé použit. Není přesně vymezeno, koho se atlantismus týká, kdo má ještě nárok se označovat jako „atlantista“ a kdo už ne a co takové aktéry sjednocuje.

Ze základu slova nicméně vyplývá, že se stoupenci tohoto „ismu“ nacházejí na březích Atlantického oceánu, přičemž doposud jsme vždy uvažovali pouze v intencích Atlantiku severního. V tomto textu máme atlantismem na mysli to, co bývá označováno jako „atlantický řád“ (*Atlantic Order*) nebo „atlantické společenství“ (*Atlantic Community*). Oba termíny sice můžeme používat jako synonyma, nicméně jisté rozdíly mezi nimi existují.

Řád je v teoriích mezinárodních vztahů chápán jako protiklad anarchie. Jedná se o určitý soubor norem a institucí, které vytvářejí rámec pro vzájemnou komunikaci. Je-li interakce postavena na logice rovnováhy moci, panuje mezi aktéry otevřená vojenská rivalita. V anarchickém prostředí, kde neexistuje centrální autorita (řád), státy usilující o vlastní přežití si nemohou dovolit zformování příliš silného konkurenta. Aby zajistili, že nikdo nebude mít v systému převahu (nebo hegemonii), spojují se s méně silným hráčem (či skupinou hráčů). Takové spojení je nicméně jen krátkodobé a účelové. Vzhledem k tomu, že aktéři nesdílí společnou identitu, koalice se rychle rozpadají, jakmile společný nepřítel ztrácí na síle.

Princip rovnováhy moci charakterizoval atlantický řád od vzniku Spojených států amerických po celé devatenácté století. Na přelomu 19. a 20. století bylo nicméně

zřejmé, že se stále více blíží čemusi na způsob mírové koexistence⁶. Rovnováhu moci postupně nahradila rovnováha hrozeb. Taková interakce je charakteristická tím, že k vytváření protiváhy dochází teprve tehdy, je-li nárůst moci jiného státu chápán jako hrozba. Hrozbou se stává nejen na základě agregace moci⁷, ale též geografické blízkosti, ofenzivním schopnostem nebo očekávanými úmysly. Tento zdánlivě nepatrný posun měl pro atlantické země závažné důsledky (Walt, 1985: 9). Státy zjistily, že jejich identita již není protikladná, nýbrž slučitelná a hlavně že jejich národní zájmy nejsou sice jednotné, ale stále více a zřetelněji sbíhavé. Této charakteristice odpovídal atlantický řád v první polovině 20. století až do začátku 2. světové války; přesněji řečeno, do zapojení SSSR a USA do konfliktu (viz. příloha B) (Kupchan 2008).

Rok 1941 bývá z hlediska světových dějin znám předně jako rok obratu 2. světové války.⁸ Ve světle válečných událostí a jednání „Velké trojky“ poněkud zapadá skutečnost, že ještě před zahájením operace Barbarossa⁹ proběhla první mezinárodní konference, která se dovolávala atlantické pospolitosti. Ve dnech 9.–12. srpna 1941 se u břehů New Founlandu¹⁰ setkal americký prezident Franklin D. Roosevelt se svým britským protějškem, premiérem Winstonem Churchillem, aby jednali o společném postupu ve válce a zejména pak o budoucnosti poválečného uspořádání. Tato přísně utajovaná schůzka byla zakončena společným prohlášením, které vešlo ve známost jako „Atlantická charta“.¹¹ Text v mnoha ohledech připomíná 14 mírových bodů prezidenta Woodrow Wilsona¹², mj. obsahuje závazek dodržování práva všech národů na sebeurčení, snižování obchodních bariér, (poválečné) hospodářské spolupráce a svobodné plavby

6) *Poslední vojenský konflikt mezi Amerikou a některou z evropských velmocí se odehrál v roce 1898, kdy vláda USA – podporou Velké Británie – obsadila poslední zbývající kolonie Španělska ve střední Americe (Kuba, Portoriko) a Pacifiku (Filipíny, Guam).*

7) *Materiální zdroje státu, např. velikost populace, industriální a vojenské kapacity, aj.*

8) *Na evropském bojišti napadli nacisté Sovětský svaz 22. června, avšak ještě téhož roku byli v prosinci zastaveni u Moskvu. Na asijském bojišti pak týž měsíc, tj. prosinec 1941, Spojené státy vstupují do války s Japonskem, krátce poté i s Německem a Itálií.*

9) *Operace Barbarossa bylo německé kódové označení pro invazi do Sovětského svazu.*

10) *K setkání došlo na britské bitevní lodi HMS Prince of Wales a americkém křižníku USS Augusta v zátoce Placentia Bay u jihovýchodního pobřeží ostrova New Founland (Kanada).*

11) *Atlantická charta (14. srpna 1941). Dostupné na <http://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp> (18. 1. 2009).*

12) *14 mírových bodů prezidenta Thomase W. Wilsona (8. ledna 1918). Dostupné na http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp (18. 1. 2009).*

5) *Po zadání termínu „atlantismus“ pomocí internetového vyhledávače se sice objeví několik definic, avšak na stránkách jako jsou www.wikipedia.com, www.infoplease.com a jiné. Jejich obsah není nutně chybný, avšak příliš stručný a z hlediska vědecké práce nepoužitelný.*

na mořích a oceánech. Ideály Atlantické charty se rovněž staly základem pro Deklaraci spojených národů¹³ (1. ledna 1942), kterou podpořilo 26 zemí protifašistické koalice.

Jsou to právě tyto dokumenty, které předznamenávají založení Organizace spojených národů (OSN), finanční a hospodářské instituce, které vzešly z jednání v Bretton-Woods (IMF, WB, IBRD, GATT), nepřímo též Marshallův plán, resp. Organizaci evropské poválečné spolupráce (OEEC¹⁴). Žádná z institucí nebyla Washingtonem vytvořena proto, aby primárně bojovala s komunismem, nýbrž za účelem přispění celkové hospodářské obnovy a politické stability nejen poválečné Evropy. Teprve v roce 1949 vzniká Severoatlantická aliance (NATO), jako důsledek zhoršení vztahů se Sovětským svazem a začátek otevřeného nepřátelství mezi formujícím se blokem Východu a Západu. S počátkem studené války nekomunistické státy Severní Ameriky a Evropy tímto dokončují základní obrysy uspořádání, které přetrvává dodnes. Ačkoli je NATO založeno jako poslední, stává se jeho symbolem a ztělesněním propojení mezi oběma břehy severního Atlantiku (Ikenberry, 2008).

Atlantické společenství vyjadřuje společné historické, kulturní a náboženské kořeny obyvatel Severní Ameriky a Evropy (Layne, 1987: 24). Samo o sobě institucionalizováno není, jeho stoupenci se ale dovolávají společných hodnot, které vycházejí z tradice západní civilizace (tj. sdílená identita a pouto vzájemného přátelství). Mezi ně řadí odkaz antického Řecka a Říma (tj. individualismus a vláda zákona), křesťanskou víru (tj. katolictví a protestantství), stejně jako ideály demokracie a lidských práv, které vzešly z osvícenství a humanismu (Huntington, 2001: 68–71; Schwarzenberg, 2007; Zakaria 2003: 89–118).

Osídlování Severní Ameriky bylo specifické v tom, že (bílé) osadníci tvořili základ každé z kolonií (od roku 1776 i Spojených států amerických). Britové – na rozdíl od jiných evropských velmocí – nezakládali pouze obchodní střediska, nebo vojenské základny. Z britských ostrovů odcházely celé rodiny, aby v „Nové zemi“ založily nové (a lepší) společenství. Místní („indiánské“) kmeny byly vytěšňovány do zvláštních rezervací, kde se z různých důvodů jejich počet rychle zmenšoval. Dnes dosahují v USA i Kanadě jen zlomky procent celkové populace. Ponecháme-li stranou morální aspekt takové kolonizace, můžeme konstatovat, že tato osídlovací politika umožňovala britským kolonistům přenesení vlastního jazyka, kultury, písma, náboženství, vědy, vzdělání nebo právního systému. Tento proces nebyl organizován královskou vládou – naopak, Londýn mnohdy kladl spíše překážky – přesto umožnil přenesení vlastní (britské) spo-

lečnosti do nových teritorií. Netýkalo se to pouze Severní Ameriky, ale také Austrálie a Nového Zélandu, v menší míře Jihoafrické republiky, Indie a dalších oblastí (Ferro, 2007: 88–89; Romancov, 2008: 9–11).

Navzdory smělým plánům britských státníků a dobrodruhů z konce 19. století se v rámci anglosaských zemí nikdy nepodařilo vytvořit impérium integrované do vojensko-bezpečnostní instituce. Samotný „export“ hodnot totiž nutně nevede k vytvoření aliance. A totéž platí i v případě atlantických vztahů: (atlantické) společenství a (atlantický) řád existují nezávisle na sobě. Stejně tak je ale pravda, že jedna kategorie vytváří vhodné podmínky pro druhou. Aktéři zakládají spolenectví (či alianci) díky existenci společně vnímaných hrozeb. Tam, kde vznikají společné instituce, se mohou sekundárně vytvářet podmínky pro upevňování vzájemného přátelství, hodnotové orientace a společné identity.¹⁵

Ve srovnání se Severní Amerikou, Latinská Amerika byla primárně osídlována dvěma evropskými velmocemi: Španělskem a Portugalskem. Jejich kolonizační strategie byla zcela odlišná od Angličanů, Skotů, Velšanů či Irů. „Latinské“ conquistadory následovali představitelé katolické církve a šlechty. Posláním prvně uvedených bylo přivést domorodé obyvatelstvo na správnou víru, ti druzí pak hledali způsob, jak (relativně) rychle a snadno získat jmění a slávu. Mnozí z nich v zámořských koloniích zůstávali a zakládali vlastní rodiny, nicméně v Latinské Americe nebylo prováděno systematické osídlování a evropští usadilci zde nikdy nevytvořili „bílou“ většinu. Naopak docházelo k mísení „Latinců“ s domorodou populací. V Latinské Americe se díky tomu vytvořila unikátní kultura, která sdílí společné prvky se „Západem“, avšak současně si dokázala uchovat mnohé ze své původní kultury (tj. kultury před příchodem Evropanů). Obchod s černými otroky zanechal na Latinské Americe výrazné stopy, ale nikdy nezakládal pouto mezi obyvateli obou kontinentů. Ačkoli byl export Afričanů masovou záležitostí, jejich počty a postavení jim v nové společnosti neumožnily výrazně formovat identitu budoucích státních celků.¹⁶ Afriku a Latinskou Ameriku zkolonizovali Evropané, kteří si místní společnosti ve všech ohledech porobili. Krom toho, Afrika je výrazně ovlivněna arabskou kulturou, která v Latinské Americe neexistuje. Totéž platí i naopak: Španělsko

13) Declaration by United Nations (1. ledna 1942). Dostupné na <http://www.ibiblio.org/pna/policy/1942/420101a.html> (10. 10. 2009).

14) Organizace pro evropskou hospodářskou rekonstrukci (OEEC) rozšířilo své členství i na země mimo euro – atlantický prostor a od roku 1961 vystupuje pod názvem Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

15) Na tomto místě nelze nezdůraznit, že instituce MOHOU, ale NEMUSÍ vytvářet společné pouto přátelství. Naopak, je-li vnitřní uspořádání instituce postaveno na nerovném postavení, mohou takové instituce dále zvyšovat pocit vykořisťování či zneužívání. Klasický příklad takového jednání představuje Organizace Varšavské smlouvy, kterou její členové rozpustili ihned, jakmile obnovili svou suverenitu.

16) Když Muammar Kaddáfí, který se prezentuje jako zbožný muslim, hovoří o společných hodnotách, stojí jistě za zmínku, že otroctví s černými Afričany nebyla výsada pouze Evropanů. Mnohdy to byli právě muslimové, kteří evropským obchodníkům zajišťovali dobře placené „zboží“ v podobě afrických domorodců.

a Portugalsko, které přeneslo svou kulturu do Latinské Ameriky, ovlivnilo Afriku jen v omezené míře (Ferro, 2007: 39–53, 139–147).

Odlišný způsob kolonizace odhaluje, jakou roli mezi jednotlivými kontinenty sehrává Atlantický oceán: zatímco pro národy Afriky a Latinské Ameriky představuje geografickou bariéru bránící hlubší komunikaci, obyvatelé Evropy a Severní Ameriky z Atlantiku učinili spojnicí. Geoffrey Crowther, v reakci na podpis Atlantické charty, tvrdil, že „[o]ceán už není překážkou, vodním příkopem, dírou v prostoru. Je to dálnice, místo setkání, společná cesta sbližení“ (Crowther, 1941: 1). Když byla po 2. světové válce v americkém Senátu projednávána otázka amerických závazků, senátor Henry Cabot Lodge mladší tvrdil, že západní Evropa a USA nemohou utvářet jeden region (Hemmer, Katzenstein, 2002: 578). „Jistěže mohou,“ reagoval na jeho slova senátor Vandenberg, „protože tady hovoříme o severo-atlantickém regionu“ (dle Hemmer, Katzenstein, 2002: 578).

Podobně jako u atlantismu, ani v případě atlantického společenství není jasné, kdo tento termín začal poprvé používat. Podle některých zdrojů (Beloff, 1963) mezi první protagonisty patřil dlouholetý ministr pro britské koloniální záležitosti, Joseph Chamberlain. Ten měl v roce 1890 mj. prohlásit: „Naše představivost musí vzplanout, jakmile začneme přemýšlet o možnosti srdečného porozumění mezi sedmdesáti miliony, kteří obývají Spojené státy americké a padesáti miliony Britů, kteří obývají Spojené království a Královské kolonie (...) [Američané] hovoří stejným jazykem, jsou potomky stejné rasy. Jejich zákony, jejich literatura, jejich postoje v každé otázce jsou tytéž jako naše; jejich pocity, jejich zájmy ve jménu humanity a mírového vývoje světa jsou identické jako naše“ (dle Beloff, 1963: 578).

Jak je patrné, atlantické společenství prošlo značným vývojem, neboť Chamberlain jej omezoval pouze na bílou rasu a anglosaskou civilizaci. Zda právě on byl prvním „atlantistou“ zůstává i dnes otázkou. Můžeme nicméně souhlasit s tvrzením, že první obhájci společných hodnot a atlantického přátelství se objevili v Anglii, resp. Velké Británii na konci 19. století. Podpis „Srdečné dohody“ (*Entente Cordiale*) mezi Velkou Británií a Francií (1904), první, druhá a obzvláště pak studená válka pak „přenesly“ ideu vzájemné sounáležitosti (angl. „*we-ness*“) i na evropský kontinent.

Za „tradičně“ atlantické země chápeme ty, které se podílely jednak na kolonizaci Nového světa a které stály u vybudování atlantického řádu.¹⁷ Spolek států definovaný pojmem „atlantický“ nicméně nelze chápat jako uskupení determinované pouze geografickou polohou. Stejně důležitou podmínkou se stala úzká vazba evropských zemí na Spojené státy americké (a vice versa). Proto mohly být mezi atlantické země přijaty i středomořské státy jako je Itálie, Řecko a Turecko a po skončení bipolarity se přidaly také země bývalého východního bloku (od Pobaltí po Balkán).

Z těchto důvodů bylo zásadní, aby státy, které se na atlantismu podílejí, zůstaly oddány (liberálnímu) internacionalismu, tj. takové (zahraniční) politice, která odmítá jednostranné prosazování národních zájmů a podporuje participaci v mezinárodních institucích jako je NATO, OSN nebo OBSE. Důvod, proč o atlantismu nehovoříme již po první světové válce, spočívá v neochotě Spojených států amerických zapojit se do mezinárodních institucí, zejména pak Společnosti národů (SN). Z týchž důvodů se někteří autoři domnívají, že k přežití atlantického řádu po skončení studené války, výrazně přispěl zájem o členství v NATO ze strany států středovýchodní Evropy (Latawas-ki dle Waisová, 2002: 87).

Právě po skončení studené války začíná být v mezinárodních vztazích termín atlantismus nahrazován „euroatlantismem“. Timothy Garton Ash, britský novinář a publicista, hledající původ tohoto slova, se domnívá, že jej jako první použil Václav Havel (Ash, 2004: 70–71).¹⁸ Bývalý československý, resp. český prezident měl na mysli potřebu úzké spolupráce zemí KBSE s členy NATO, ZEU, Radou Evropy a ES. Ash poznamenal, že Havel předponou „euro“ trefně vyjádřil novou politickou rovnováhu v prostoru mezi Evropou a Severní Amerikou (Ash, 2004: 70). Je však třeba dodat, že euroatlantis-

17) Jmenovitě se jedná o Dánsko (jehož součástí je i ostrov Grónsko, který z geografického hlediska patří k západní hemisféře), Island, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko a především pak Velká Británie, jejíž osadníci založili jak Spojené státy americké tak Kanadu. Ostatní evropské země výše uvedené podmínky nesplňují nebo je naplňují jen zčásti. Například Španělsko má bohatou tradici transatlantických vztahů, nicméně nepatřilo mezi spojence za 2. světové války a osídlovalo primárně Latinskou Ameriku. Itálie i Francie byly zakládajícími členy NATO, obě jsou ale především středomořskými mocnostmi. Itálie stála za 2. světové války po boku nacistického Německa a tudíž se nepodílela na vytváření atlantického řádu. Francie sice zkolonizovala velkou část Nového světa a patřila mezi zakládající členy NATO, nicméně diskvalifikuje ji skutečnost, že z (vojenských struktur) Atlantické aliance dobrovolně vystoupila.

18) Konkrétně při svém vystoupení na setkání Rady ministrů zahraničí zemí Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) v lednu 1992 hovořil o nutnosti funkčního „propojování KBSE s ostatními existujícími evropskými nebo euro-atlantickými strukturami“ (Havel, 1992: nestránkováno).

mus přináší do debaty terminologickou nejasnost. Havel se snažil implicitně naznačit, že střeoevropské země patří do stejného civilizačního okruhu jako západoevropské země. Přesněji řečeno, že jsou součástí jednoho Západu. Pouze nešťastná shoda historických okolností po 2. světové válce je vyřadila z možnosti participovat na budování atlantických institucí. Havel si podle všeho byl vědom, že označovat střeoevropské země za atlantické je poněkud zavádějící: tyto země se nepodílely na vzniku NATO, nemají přístup k Atlantiku a mnohdy nemají vůbec žádný přístup k moři. Je zřejmé, že geograficky patří ke kontinentální Evropě a tudíž nemohou být zeměmi „atlantickými“. A právě z těchto důvodů Havel zvolil předponu „euro“. Euroatlantismus představuje geopolitické propojení neatlantické Evropy se Severní Amerikou, resp. se Spojenými státy. Užití termínu euroatlantismus se omezuje z velké části především na region svého původu (tj. střední Evropu). V Severní Americe by takovému výrazu bezpochyby rozuměli, objevuje se však velmi zřídka. Místo něj bývá v anglicky psané odborné literatuře nahrazován ekvivalentem „transatlantismus“. Stručně řečeno, euroatlantismus i transatlantismus jsou termíny stejného obsahu, byť jiného původu.

Budoucnost „jižního“ atlantismu

Vraťme se nyní zpět k projevu Muammara Kaddáfího a položme si následující otázky: jestliže na severu Atlantiku, díky existenci druhé světové války a studené války, vznikla bezpečnostní organizace sjednocující Severní Ameriku a Západní Evropu, může dnes, v důsledku hegemonie USA, vzniknout v jižní části téhož oceánu organizace sjednocující Latinskou Ameriku a Afriku?

Je zřejmé, že okolnosti pro vznik SATO jsou výrazně odlišné od těch, které vedly k založení NATO. To samo o sobě neimplikuje odpověď na otázku, kterou jsme si stanovili. Zdůraznění rozdílů nám přesto může naznačit, jak by Organizace jihoatlantické smlouvy vypadala a jakou funkci by plnila.

První výrazný rozdíl spočívá v charakteru mezinárodních vztahů. Atlantický řád ve 40. letech vznikal v době rodící se bipolarity. Z pohledu (neo)realistické teorie mezinárodních vztahů pak byl vznik společné obrany atlantických velmocí nevyhnutelným důsledkem existence dvou supervelmocí, resp. americké hegemonie na Západě a sovětské na Východě. Vznik vojenské aliance v jižním Atlantiku by bylo možné chápat jako potvrzení teorie rovnováhy moci. Ta považuje existenci (americké) unipolarity za systémově nepírožený jev, který by měl během několika let nevyhnutelně zaniknout. SATO bychom z tohoto úhlu pohledu interpretovali jako doklad toho, že se mezinárodní systém vrací do normálu (tedy zpět k multipolaritě), ve které se nacházel před vypuknutím studené války.

Společná obrana na jihu Atlantiku by představovala klasickou alianci, se všemi konsekvencemi, vycházejícími z realistického přístupu. Dle něj aliance existují, dokud

je některá z velmocí schopna udržet své výsadní postavení. Jakmile dojde k oslabení hegemonu, rozpadne se i aliance, protože aktéry mezi sebou nesjednocuje nic víc než společný nepřítel (Waltz, 2000).

Vznik instituce namířené proti USA vyloučit nelze, naopak je mnoha odborníky z realistické školy dlouho očekáván. Současně je třeba dodat, že tento typ instituce (klasická vojenská aliance) není to, po čem volal libyjský vůdce. Muammar Kaddáfí obhajoval vytvoření SATO dovoláváním se nejen společných zájmů, ale také i sdílených hodnot. Národy Afriky a Latinské Ameriky dle něj sjednocují revoluční ideály v boji za svobodu a společný odpor vůči (neo)kolonialismu.¹⁹ Jeho primárním cílem proto není obrana proti Spojeným státům, ostatně žádná země Afriky, ani Latinské Ameriky není předmětem vojenské agrese poslední supervelmoci. Kaddáfímu jde především o celkovou změnu současného mezinárodního systému, jenž USA reprezentují. V takovém případě je na místě se ptát, zda bezpečnostní organizace představuje neefektivnější způsob, jak kýženého cíle dosáhnout.

Založení SATO by mělo své opodstatnění, pokud by stálo na začátku dlouhodobé institucionální spolupráce – prvním krůčkem vytvářející pevnější přátelské vztahy a vzájemnou identitu. Na počátku (severo)atlantické spolupráce byla primárně obava z hitlerovského Německa, později Stalinova Sovětského svazu. Existence společných „západních“ hodnot – jako demokracie, svoboda či lidská práva –, sice hrála svou roli, ale ve 40. letech byla daleko důležitější existence společné hrozby (nacismu, resp. komunismu). Tuto skutečnost dosvědčuje fakt, že Spojené státy neváhaly v průběhu 2. světové války spolupracovat se Sovětským svazem, nebo také to, že mezi zakládajícími státy NATO (v dubnu 1949) figuroval režim portugalského diktátora Antonia Oliviera de Salazara. Počátkem 50. let do NATO vstoupilo Turecko a Řecko – oba státy zjevně neplně demokratické a navíc aktéři Středomořského regionu, nikoli Atlantického oceánu. Společná „atlantická“ identita byla slabá a její význam rostl postupně. Logickým vyústěním výše uvedeného argumentu by bylo tvrzení, že integrace Afriky a Ameriky bude probíhat po stejné trajektorii. Klíčová otázka možné realizace SATO potom zní: může vojenská aliance sloužit jako předvoj vzájemné interakce mezi zainteresovanými aktéry a tímto položit základy společné (jiho)atlantické identity?

Než se dostaneme k otázce vzájemných hodnot a společné identity, pokusme se výše uvedenou otázku odpovědět pomocí (neo)liberální, resp. institucionální teorie MV. Tato škola spojuje existenci mezinárodního řádu nejen s fyzickou silou hegemonu, nýbrž s institucionálním uspořádáním mezi členskými státy. Když Spojené státy

19) Gaddafi proposed the Creation of South Atlantic military alliance. MeproPress (South Atlantic News Agency), 28. září 2009, nestránkováno. Dostupné na <http://en.mecropress.com/2009/09/28/gaddafi-proposed-the-creation-of-a-south-atlantic-military-alliance> (10. 10. 2009).

budovaly po 2. světové válce „Západní řád“ (*Western Order*), rozhodly se dobrovolně omezit svou moc, aby si tímto naklonily přízeň menších států. Tento krok, který John Ikenberry označuje jako „strategická sebekázeň“ (*strategic restrain*) (Ikenberry, 1998/1999: 45), umožnil menším státům překonat strach z cizí nadvlády a současně rozpůlil jejich obavu, že budou ponecháni svému osudu. Spojené státy se tedy na jedné straně vzdaly části své moci, avšak na straně druhé ještě více získaly, neboť tento krok vyvolal u slabších aktérů důvěru. Výsledkem je paradoxní stav, kdy hegemon označuje své spojence za sobě rovné, tímto si získává jejich loajalitu a ti mu na oplátku nabízejí k dispozici vlastní zdroje (Ikenberry, 1998/1999).

Zatímco NATO v rámci atlantického řádu sloužilo jako instituce strategické sebekázně, jiné instituce – jako byl Marshallův plán, resp. OEEC/OECD, SB či MMF – prohlubovaly vzájemné vztahy prostřednictvím rostoucí hospodářské provázanosti (tzv. *interdependence*). Jakmile tyto instituce „zapustily kořeny“, vytvořily cosi na způsob „ústavního systému“, který *de facto* anuloval problém bezpečnostního dilematu (*security dilemma*) a nahradil jej bezpečnostním společenstvím (*security community*), kde státy zcela vylučují možnost silového řešení sporů mezi sebou. Takový řád pak není udržován pouze díky fyzické síle nejsilnějšího, ale protože to vyhovuje všem. V situaci, kdy hegemon začne ztrácet své výlučné postavení, řád, který vybudoval, nezaniká, protože všichni aktéři mají zájem na jeho přežití. Stává se pro ně daleko výhodnější instituce dále udržovat v chodu, než je rušit a zakládat nové (Ikenberry, 1998/1999; Waisová, 2008: 128–129). To vysvětluje, proč atlantický řád – na rozdíl od řádu, který budoval SSSR – dokázal přežít i rozpad bipolarity. Nesloužil totiž pouze jako nástroj obrany k odstranění SSSR, nýbrž disponoval schopností samostatně se vyvíjet, včetně budování vnitřních mechanismů pro řešení konfliktů mezi členskými státy (Duffield, 2001: 98–100).

Zda se instituce dokážou přizpůsobit, závisí na aktivech (*assets*), tj. normách, pravidlech a procedurách jednotlivé instituce (Wallendar, 2000: 706). Ty se přirozeně u každého typu liší. Klasická aliance disponuje specifickými aktivy, která vytvářejí společnou obranu. Pokud odpovídají problémům, kterým aliance čelí, existence instituce se vyplácí. Problém nastává v případě, že společný nepřítel zmizí a v organizační struktuře instituce chybí mechanismy pro řešení politické nestability, nedůvěry a samotných vztahů mezi spojenci. Na jejich řešení není možné využít stejných národně-bezpečnostních strategií, které jsou aplikovány v případě vojenského napadení. Účelem klasické vojenské aliance není urovnávat a zprostředkovávat spory, nýbrž bránit své členy. Řešení problémů vzájemné nedůvěry a vnitřní nestability vyžaduje politické strategie přesvědčování (*political strategies of assurance*), mediace sporů, řešení konfliktů, humanitární asistence, operace na udržování míru (*peacekeeping*) a jiné (Wallendar, 2000: 706–709).

Z neoliberálního hlediska pochybnosti nad vznikem Jihoatlantické aliance vyvolává skutečnost, že úmysl založit SATO není doprovázen návrhem na hlubšího institucionálního propojení. SATO je iniciováno v době, kdy spolupráce Afriky i Latinské Ameriky zůstává na relativně nízké úrovni. Od konce studené války sice dochází k nárůs-

tu sociální i hospodářské výměny v rámci tzv. jiho-jihní spolupráce (South-South Cooperation), nicméně ta se odehrává na bilaterální nebo regionální – nikoli na transkontinentální – bázi. Fórum hlav států Afriky a Latinské Ameriky (ASA) a Zóna míru a spolupráce jižního Atlantiku (ZPCAS), představují pouze diskusní fórum bez větších kompetencí.

V Africe za poslední dvě dekády výrazně vzrostlo členství jednotlivých zemí v integračních blocích Afrického hospodářského společenství (AEC). Překážkou jejich hlubší kooperace ale představuje skutečnost, že s výjimkou Jihoafrického rozvojového společenství (SADC), jsou ostatní iniciativy velmi neefektivní. Jejich agenda i členové se překrývají a neexistuje společná strategie, kam tyto regionální bloky směřovat. Sám Muammar Kaddáfí se výrazně zasloužil o pokrok při transformaci Organizace africké jednoty (OAJ) na Africkou unii (AU) (Bauer, Taylor, 2005: 336–347).

Význam a důvěryhodnost tohoto kroku však podkopávají dva argumenty. Za prvé, transformace panafrické instituce způsobila podstatnou změnu v jejím směřování: zatímco OAJ se soustředila spíše na politickou a bezpečnostní agendu, AU reflektuje otázky ekonomické spolupráce, které nevyžadují politickou jednotu. Technicky vzato by OAJ mohla pro účely SATO posloužit lépe než AU. V rámci AU sice byla zřízena Rada míru a bezpečnosti (PSC) – kam pravomocně spadá i velení afrických pohotovostních sil (ASF) –, ovšem tato instituce funguje na principu kolektivní bezpečnosti, nikoli kolektivní obrany. Její nasazení se navíc omezuje výhradně na africký kontinent.

Za druhé, Kaddáfího příspěvek při budování AU znehodnocuje skutečnost, že se k myšlence jednotné Afriky přihlásil teprve poté, co se mu nepodařilo sjednotit arabské země a poté, co se dostal do konfliktu s takřka všemi sousedy. Diplomatické neúspěchy libyjského předáka v nás mohou oprávněně vyvolávat otázku, zda se panafricanistou stal z přesvědčení, nebo spíše z neukojené touhy dokázat světu svou velikost.

V Latinské Americe je situace obdobná. Za nejúspěšnější integrační celky byly tradičně označovány organizace Mercosur a Andské společenství. V posledních letech dosáhli představitelé vlád všech 12 zemí Jižní Ameriky výrazného pokroku, když podepsali (5/2008) zakládající listiny Unie jihoamerických národů (UNASUR). Pokud by vznik UNASUR byl ratifikován parlamenty členských států, stala by se Unie první institucí kontinentu, která sjednocuje všechny státy s výjimkou Francouzské Guayany.²⁰

V souvislosti s UNASUR byla iniciována také Rada obrany Jižní Ameriky (CDSA), která byla uvedena do života v březnu 2009. Ačkoli mnozí pozorovatelé vítali vznik CDSA jako „NATO Jižní Ameriky“ (Balmasov, Lyubov, 2008: nestránkováno), takové ambice zakladatelé nikdy nesdíleli. Rada má sloužit jako konzultativní a koordinační orgán, nikoli sjednocovat ozbrojené síly nebo vytvářet společnou armádu zúčastněných zemí. Účelem Rady je, aby sloužila jako místo pro řešení vnitřních sporů a budování vzá-

20) Comunidad Andina – UNASUR „Who we are?“. Dostupné na <http://www.comunidadandina.org/ingles/who.htm> (10. 10. 2009).

jemné důvěry. Její praktická činnost je omezena na humanitární pomoc a aktivity při přírodních katastrofách (Gratius, 2008: 1–4). Takové cíle jsou bezpochyby zapotřebí, ovšem je otázkou, zda na sebe mohou navázat hlubší regionální integraci. Evropská integrace – kterou se tvůrci UNASUR inspirovali – rovněž začínala snahou sjednotit armády členských států. Neúspěch Evropského obranného společenství (EOS) sice integraci nezastavil, ale ukázalo se, že tento směr je neprůchodný.

Není cílem této práce posuzovat budoucnost jednotlivých institucí Afriky a Latinské Ameriky. Je ale nutné upozornit, že představa o vytvoření SATO na základě neurčitěho propojení mezi Radou míru a bezpečnosti Africké unie a Radou bezpečnosti Jižní Ameriky, je zjevně zavádějící. Žádná z těchto institucí nepředstavuje alianci, jejich činnost je omezena na daný region a co je patrně nejdůležitější, vnitřní spory mezi členskými státy uvnitř obou kontinentů jsou natolik velké, že činí jakékoli transkontinentální přemostění nerealizovatelným.

Pokud by mělo SATO vzniknout, jeho členy by se musely stát pouze vybrané země, nikoli kontinenty jako celky. Zatímco v Africe si zahraniční politika plukovníka Kaddáfího na svou stranu nezískala mnoho spojenců, plukovník Chávez je v tomto ohledu daleko úspěšnější. V Latinské Americe je logicky obava z USA daleko rozšířenější, čehož venezuelský prezident několikrát úspěšně využil. Postavil se například do čela zemí, kteréablokovaly vytvoření panamerické zóny volného obchodu (ALCA) iniciované Spojenými státy. Místo ní Chávez nechal založit (2006) Bolívarovskou alternativu národů Ameriky (ALBA). ALBA odmítá vztahy založené na volném trhu a preferuje zvýhodněnou spolupráci (včetně budoucí společné měny SUCRE), boj proti chudobě, sociální exkluzi a jednotu národů Latinské Ameriky.²¹ Když do organizace vstupovala vláda Svatého Vincence a Grenadin (24. července 2009), byla „alternativa“ v jejím názvu nahrazena „aliancí“. Hugo Chavez k této změně prohlásil, že „má velký význam... Už to není jen teoretický návrh, je to platforma politická, teritoriální, geopolitická, založená na ekonomické síle.“²²

Ponechme opět stranou, zda ALBA skutečně má potenciál, který do ní její zakladatel vkládá.²³ Hypoteticky předpokládáme, že spolupráce mezi Chávezem a Kaddáfím může dosáhnout bodu, kdy se oba rozhodnou založit anti-hegemonickou koalici

zaměřenou proti politice Spojených států. Jádrem takového spojení by se stala osa Caracas – Tripoli, přičemž lze očekávat, že většina členů ALBA by rovněž požádala o členství. V takovém případě by vznikla aliance sjednocující několik vybraných zemí Afriky a Latinské Ameriky. Předpokládáme dále, že toto „mini SATO“ by vyvolalo nečekanou odezvu a uspělo by v té oblasti, kde selhali Evropané, když se v 50. letech minulého století pokoušeli zahájit regionální integraci vybudováním společné armády (EOS). Technicky vzato, Caracas i Tripoli – díky rozsáhlým zdrojům energetických surovin – disponují dostatečnými finančními prostředky, aby vzájemnou spolupráci adekvátně zajistili.

Autor tohoto textu si dovoluje tvrdit, že takové SATO by se stále blížilo klasické vojenské alianci, nikoli bezpečnostnímu společenství²⁴, které ztělesňuje NATO. Vedle výše uvedených argumentů, lze příčinu hledat v atlantické identitě. Ta vysvětluje, proč vláda Spojených států po 2. světové válce uzavřela s evropskými spojenci multilaterální smlouvu o kolektivní obraně (NATO), zatímco u jiných spojenců postupovala striktně bilaterálně.²⁵ Ani neorealisté – kteří zdůrazňují význam moci hegemonu –, ani neoliberalové – který kladou důraz na roli institucí podporují růst sociální a ekonomické interdependence –, nedokážou podat uspokojivé vysvětlení. Podle Christophera Hemmera a Petera J. Katzensteina je třeba odpověď hledat v kolektivní identitě. „Ovlivnění rasovými, historickými, politickými a kulturními faktory, američtí státníci vnímali potenciální evropské spojence jako relativně rovné partnery sdíleného společenství. Nao-pak potenciální američtí spojenci v Asii byli viděni jako součástí cizího a v mnoha ohledech podřadného společenství. Na počátku studené války, tento rozdíl ve vzájemné identifikaci, v kombinaci s materiálními faktory a úvahami o efektivitě, byl kriticky důležitý při definování zájmů a formování volby amerických politiků činících rozhodnutí (*american decision makers*) pro Evropu a Asii“ (Hemmer, Katzenstein, 2002: 578–579).

24) Autorem výrazu „bezpečnostní společenství“ je Karl Deutsch. Pod tímto termínem označoval soubor zemí, které sjednocují společné hodnoty a odmítnutí násilného konfliktu jako prostředek k řešení vzájemných sporů. NATO je chápáno jako bezpečnostní společenství, kde členské státy sjednocují společné zájmy, sdílené instituce a kolektivní identita.

25) To je případ obranné smlouvy mezi USA a Japonska, USA a Taiwanem, včetně organizace SEATO (tzv. Manilský pakt). Ta bývá označována jako „multilaterální“, rozhodně ale nespadá do stejné kategorie jako NATO. V Zakládající smlouvě SEATO formálně vykazovala prvky multilateralismu, ve skutečnosti zde neexistoval článek o vzájemné pomoci v případě napadení (ve Washingtonské smlouvě uveden pod č. 5). SEATO nemělo žádné společné velení, ani zvláštní jednotky vyčleněné pouze pro společnou obranu. Na-víc, Spojené státy si v rámci Manilského paktu prosadily výsadu, která jim umožňovala jednat bilaterálně i unilaterálně. Tato výsada byla formalizována v dodatku z roku 1962 (tzv. „Rusk – Thanat join statement“) (Hemmer, Katzenstein, 2002: 578–579).

21) Alba. Dostupné na <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1> (10. 10. 2009).

22) ALBA pasa a ser Alianza Bolivariana de los Pueblos América. Dostupné na <http://www.vtv.gob.ve/noticias-nacionales/19957> (10. 10. 2009).

23) Členské státy ALBA – Bolívie, Kuba, Dominika, Ekvádor, Honduras, Nikaragua, Sv. Vincent a Grenadiny a Venezuela – tvoří souvislý státní celek. Počet obyvatel žijících v těchto zemích dosahuje bezmála 75 mil. a průměrné HDP všech členů v přepočtu na hlavu dosahuje přibližně 74 miliard USD (to je na úrovni Azerbajdžánu, Uzbekistán a Etiopie).

Kolektivní vědomí, vycházející ze společné identity, nelze založit a nevzniká, protože si to politikové přejí či potřebují. Jak jsme si ukázali výše, budování společné obrany mezi státy Severní Ameriky a Evropy usnadnila dlouhodobá interakce mezi národy, které sdíleli pocit vzájemnosti. Otázkou zůstává, jaké hodnoty by měly sjednocovat Afriku a Latinskou Ameriku. Muammar Kaddáfí na summitu ASA prohlašoval, že „pro africké státy, je bližší navštívit naše bratry v Jižní Americe...[protože] Kolonialismus nás ponižil, pohaniil a okradl o naše bohatství.“²⁶ Kaddáfí, jemuž přitakává jeho venezuelský protějšek, ale neuvádí žádné pozitivně vymezené hodnoty. To, o čem hovoří, je vzdor, či pocit hořkosti nad příkořími, které oba národy prožily v minulosti. Negativní vymezení může mít velmi silné jádro, které nicméně bývá nestabilní.

V případě faktického vzniku SATO, bude organizace splňovat nanejvýš funkce klasické vojenské aliance. Členové Jihoatlantického paktu budou provádět společná cvičení, obchodovat se zbraněmi, poskytovat si informace apod.. Nicméně bude se jednat o účelovou alianci, přesně tak, jak ji chápou realisté: jakmile společná hrozba zanikne, přestane existovat důvod pro její udržování. Idea SATO se v jistém smyslu mohla zdát perspektivní, dokud v Bílém domě žil George Bush mladší. Jeho unilaterální politika vyvolávala obavy a rozpaky dokonce i u nejbližších spojenců v Evropě. S nástupem Baracka Obamy, držitele nositel Nobelovy ceny za mír, je sporné, zda Spojené státy stále představují stejnou hrozbu. Pokud se však má Organizace jihoatlantické smlouvy stát něčím více než účelovou aliancí proti hegemonii USA, potřebují země Afriky a Latinské Ameriky nejen společného nepřítele, ale také společné instituce a sdílené hodnoty.

Vznik SATO je nepravděpodobný, protože oběma břehy jižního Atlantiku chybí dostatečné institucionální propojení. Obě zainteresované strany sice pokročily v integraci ve vlastním regionu, nedaří se ale dosáhnout transkontinentálního vazby, na níž by šlo dále rozvíjet vzájemné partnerství. Spolupráce mezi Radou míru a bezpečnosti Africké unie a Radou obrany Jižní Ameriky, tak je to ukotveno v Deklaraci ASA, může být užitečná, v žádném případě však nebude představovat obdobu NATO. Aby hlavy států Afriky a Latinské Ameriky pokročily dále, chybí ve vzájemné spolupráci cosi na způsob Atlantické deklarace, tj. dokument, který proponoval dlouhodobé cíle a společný postup. Nejméně vhodným způsobem, jak začínat integraci, je prostřednictvím společné armády. Budou-li transatlantické instituce vytvořeny tak, aby adresovaly požadavky a problémy svých členů, bude-li jim dán dostatečný prostor a čas zapustit kořeny, pak tato interakce může vést k vytvoření společné jihoatlantické identity. Způ-

sob, který zvolil Kaddáfí a Chávez tomu nicméně nenasvědčuje. Zatím proto zůstává v platnosti tvrzení Andrew Hurrella: SATO je opakovaně prohlašováno za mrtvé, ale odmítá zemřít.

Seznam zkratk

AEC	Africké hospodářské společenství	African Economic Council
ALBA	Bolívarovská alternativa / aliance národů Ameriky	Alternativa / Alianza Bolivariana para los Pueblos de América
ALCA (španělsky) / FTAA (anglicky)	(Pan)americká zóna volného obchodu	El Área de Libre Comercio de las Américas Free Trade Area of the Americas
ASA Summit	Summit [zemí] Afriky a Jižní Ameriky	Africa-South America Summit
ASF	Africké pohotovostní síly	African Standby Force
AU	Africká unie	African Union
CAN	Andské společenství	La Comunidad Andina
CDSA (španělsky) / SADC (anglicky)	Rada obrany Jižní Ameriky	Consejo de Defensa Suramericano
EHS (česky) / EEC (anglicky)	Evropské hospodářské společenství	European Economic Community
EOS (česky) / EDC (anglicky)	Evropské obranné společenství	European Defence Community
EU	Evropská unie	European Union
GATT	Všeobecná dohoda o obchodu a clech	General Agreement on Trade and Tariffs
IBRD	Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj	International Bank for Development and Reconstruction
IBSA Trilateral	Trilaterální [rozvojová] iniciativa Indie, Brazílie a Jižní Afriky	India, Brazil, South Africa Trilateral
MMF (česky) / IMF (anglicky)	Mezinárodní měnový fond	International Monetary Fund
JAR (česky) / RSA (anglicky)	Jihoafrická republika	Republic of South Africa
KBSE (česky) / CSCE (anglicky)	Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě	Conference on Security and Co-operation in Europe
OAJ (česky) / OAU (anglicky)	Organizace africké jednoty	Organization of African Unity
OBSE (česky) / OSCE (anglicky)	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě	Organization for security and cooperation in Europe
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj	Organization for economic cooperation and development
OEEC	Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci	Organization for European Economic Cooperation
OSN (česky) / UN (anglicky)	Organizace spojených národů	United Nations
[AU] PSC	Rada míru a bezpečnosti [Africké unie]	[African Union] Peace and Security Council
MERCOSUR	Společný trh Jihu	Mercado Común del Sur
NATO	Organizace Severoatlantické smlouvy	North Atlantic Treaty Organization
SATO	Organizace Jihoatlantické smlouvy	South Atlantic Treaty Organization

26) Gaddafi proposed the Creation of South Atlantic military alliance. MecoPress (South Atlantic News Agency), 28. září 2009, nestránkováno. Dostupné na <http://en.mecopress.com/2009/09/28/gaddafi-proposed-the-creation-of-a-south-atlantic-military-alliance> (10. 10. 2009).

SADC	Jihoafrické rozvojové společenství	Southern African Development Community
SB (česky) / WB (anglicky)	Světová banka	World Bank
SEATO („Manila Pact“)	Organizace Jihovýchodní smlouvy (tzv. Manilský Pakt)	South East Asia Treaty Organization
	Jiho – jižní spolupráce (též spolupráce Jih – Jih)	South – South Cooperation
SN	Společnost národů	League of Nations
SCO (anglicky)	Šanghajská organizace spolupráce	Shanghai Cooperation Organisation
SUCRE ¹	Jedinečný systém regionální kompenzace	Sistema Único de Compensación Regional
UNASUR	Unie jihoamerických národů	Unión de Naciones Suramericanas
ZEU (česky) / WEU (anglicky)	Západoevropská unie	Western European Union
ZPCAS	Zóna míru a spolupráce Jižní Ameriky	Zona de Paz y Cooperación del Sur Atlántico

1) Nezvyklý název SUCRE byl zvolen účelově, neboť se jedná o přijetí druhého bolivijského prezidenta (1825–1828), blízkého přítele Simóna Bolívara a slavného vůdce z bojů o latinsko-americkou nezávislost, Antonia José de Sucre y Alcalá (1795–1830).

Literatura:

ASH, Timothy Garton (2006). *Západ. Amerika, Evropa a budoucnost Západu*. Paseka, Praha – Litomyšl.

BAKER, James A. (1989). *A New Europe, A New Atlanticism – Architecture for a New Era*. Projev přednesený v Berlínském tiskovém klubu, Německo 12. prosince 1989, s. 195–199.

BALMASOV, Sergei, LYUBOV, Lulko (2008). South America unites against USA's predatory instincts (translated by Julia Bulygina). Dostupné na <http://english.pravda.ru/world/americas/104940-1/> (10. 10. 2009).

BAUER, Gretchen, TAYLOR, Scott D. (2005). *Politics in Southern Africa – State and Society in Transition*. Lynne Rienner Publishers, London.

BELOFF, Max (1963). Britain, Europe, and the Atlantic Community. *International Organization*, Vol. 17, No. 3, s. 574–591.

CROWTHER, Geoffrey (1941). Anglo-American Pitfalls. *Foreign Affairs*, Oct. 41, Vol. 20, Issue 1, s. 1–17.
FERRO, Marc (2007). Dějiny kolonizací – od dobývání až po nezávislost 13.–20. století. Nakladatelství Lidové noviny, Praha.

FREEDMAN, Lawrence (1982). The Atlantic Crisis. *International Affairs*, Vol. 58, No. 3, Summer 1982, s. 395–412.

GRATIUS, Susanne (2008). ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericana. Fríde, A Europaen Think Tank for Global Action, 10. 4. 2008. Dostupné na <http://www.fride.org/publicacion/401/hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano> (10. 10. 2009).

GRESS, David R. (1997). The drama of modern Western identity. *Orbis*, Vol. 41, Issue 4, vyhledáno pomocí Ebsco (stránky neuvedeny).

HAVEL, Václav (1992). Projev prezidenta ČR na zasedání zemí KBSE. Dostupné na <http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html> (11. 2. 2008).

HEMMER, Christopher – KATZENSTEIN, Peter J. (2002). Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. *International Organization*, Vol. 56, No. 3, s. 575–607.

HUNTINGTON, Samuel (2001). *Střet civilizací, boj kultur a proměna světového řádu*. Rybka Publishers, Praha.

HURRELL, Andrew (1983). The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization. *International Affairs*, Vol. 59, No. 2 (Spring, 1983), pp. 179–193.

IKENBERRY, G. John (1989). Rethinking the Origins of American Hegemony. *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 3, s. 375–400.

IKENBERRY, G. John (1998–1999). Institutions, Strategic Restrain, and the Persistence of American Post-war Order. *International Security*, Vol. 23, No. 3, s. 43–78.

IKENBERRY, G. John (2002). America's Imperial Ambition *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, s. 44–60.

KAPLAN, Lawrence (2004). NATO divided, NATO united. *Praeger*, Westport (Connecticut, USA) – London.

KUPCHAN, Charles A. (1996). Reviving the West. *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 3, s. 92–104.

KUPCHAN, Charles A. (2008). *The Atlantic Order in Transition*; in ANDERSON, Jeffrey – IKENBERRY, G. John – RISSE, Thomas (eds.). *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*. Cornell University, New York, s. 110–126.

LEGRO, Jeffrey W. (2000). Whence American Internationalism. *International Organization*, Vol. 54, No. 2. (Spring, 2000), s. 253–289.

LAYNE, Christopher (1987). Alliances in Flux: Atlanticism without NATO. *Foreign Policy*, Summer 1987, s. 22–45.

LAYNE, Christopher (2003). Casualties of War – Transatlantic Relations and the Future of NATO in the Wake of the Second Gulf War. *Policy Analysis*, No. 483, August 13, 2003, s. 1–18.

MANDELBAUM, Michael, SCHNEIDER, William (1978). The New Internationalism. *International Security*, Vol. 2, No. 3. (Winter, 1978), s. 81–98.

MEARSHEIMER, John J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War (Part I). *International Security*, Vol. 15, No. 1, s. 5–56.

MEARSHEIMER, John J. (1994–1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, Vol. 19, No. 3, s. 5–49.

MEARSHEIMER, John J. (2006). Chapter 4: *Structural Realism*, s. 71–88. Dostupné na http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199298334/dunne_chap04.pdf (20. 11. 2008).

MILLER, Francis Pickens (1941). The Atlantic Area. *Foreign Affairs*. Vol. 19, Issue 4, s. 727–728.

NORSTAD, Laris (1963). The Future of the Atlantic Community. *International Organization*, Vol. 17, No. 3, s. 804–812.

PŠEJA, Pavel (2000a). Současná teorie mezinárodních vztahů – 1. Obecné rozlišení. *Analýzy a Studie*. Bulletin Ústavu strategických studií, Masarykovy university Brno, s. 9–12.

PŠEJA, Pavel (2000b). Současná teorie mezinárodních vztahů – 2. Neorealismus a neoliberální institucionalismus. *Analýzy a Studie*. Bulletin Ústavu strategických studií, Masarykovy university Brno, s. 7–9.

ROMANCOV, Michael (2008). Commonwealth – vznik a vývoj. In: ŠANC, David, ŽENÍŠEK, Marek a kolektiv. *Commonwealth z perspektivy politické vědy*. Aleš Čeněk, Plzeň, s. 7–36.

ROOSEVELT, Franklin D. (1941). Prohlášení amerického prezidenta při setkání s britským ministerským předsedou („Atlantická charta“) ze 14. srpna 1941, nestránkováno. Dostupné na <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16154&st=&st1=>

SCHWARZENBERG, Karel (2007). *Evropské hodnoty? Pojem, který nemám rád*. Občanský institut, Praha. Projev na konferenci Budoucnost Evropské unie po pádu ústavní smlouvy (20.–23. dubna 2006), pořádaný Občanským institutem na zámku Neuwaldegg ve Vídni. Dostupné na <http://www.obcinst.cz/cs/EVROPSKE-HODNOTY-Pojem-ktery-nemam-rad-c1073/> (10. 5. 2008).

STRANGE, Hannah (2009). Gaddafi proposes 'Nato of the South' at South America-Africa summit. *The Times*, September 28, 2009. Dostupné na http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_america/article6851632.ece (29. 9. 2009).

WAIŠOVÁ, Šárka (2002). Střední Evropa v transatlantickém bezpečnostním prostoru; in: CABADA, Ladislav a kolektiv. *Perspektivy regionu střední Evropy*, Západočeská univerzita v Plzni, s. 84–93.

WALLANDER, Celeste A. (2000). Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. *International Organization*, Vol. 54, No. 4, s. 705–735.

WALLANDER, Celeste A. (2002). NATO's Price: Shape Up or Ship Out. *Foreign Policy*, November/December 2002. Vyhledáno pomocí Ebsco (stránky neuvedeny).

WALT, Stephen M. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, Vol. 9, No. 4, s. 3–43.

WALT, Stephen M. (1989). Alliances in theory and practice: What lies ahead?. *Journal of International Affairs*, Vol. 43, No. 1, s. 5–41.

WALT, Stephen M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, Spring 1998, Issue 110, Vyhledáno pomocí Ebsco (stránky neuvedeny).

WALT, Stephen M. (1998–1999). The ties that fray: Why Europe and America are drifting apart. *The National Interest*, No. 54, Winter 1998–1999, s. 3–11.

WALTZ, Kenneth (1988). The Origins of War in Neorealist Theory. *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, s. 615–628.

WALTZ, Kenneth (1997). Evaluating Theories. *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, s. 913–917.

WALTZ, Kenneth (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, Vol. 25, No. 1, s. 5–41.

WENDT, Alexander (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Vol. 46, No. 2, s. 391–425.

WENDT, Alexander (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, s. 384–396.

WILSON, Thomase W. (1918). Projev společnému zasedání Kongresu o podmínkách míru, tzv. „14 mírových bodů“ z 8. ledna 1918. Dostupné na <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65405&st=&st1=> (18. 1. 2009).

ZAKARIA, Fareed (2003). *The Future of freedom*. W. W. Northon, New York (NY).

Internetové zdroje

Atlantická charta (14. srpna 1941). Dostupné na <http://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp> (18. 1. 2009).

Comunidad Andina – UNASUR „Who we are?“. Dostupné na <http://www.comunidadandina.org/ingles/who.htm> (10. 10. 2009).

Declaración de Nueva Esparta, II. ASA Summit, Venezuela, 26–27. 9. 2009, nestránkováno. Dostupné na <http://www.alianzabolivariana.org/alba/archivos/declaracionfinalespanolfina.pdf> (15. 10. 2009).

France Ends Four Decades NATO Rift, 12. března 2009. Dostupné na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7937666.stm> (2. 5. 2009).

MecroPress (South Atlantic News Agency), 28. září 2009, nestránkováno. Dostupné na <http://en.merco-press.com/2009/09/28/gaddafi-proposed-the-creation-of-a-south-atlantic-military-alliance> (10. 10. 2009).

Příloha A: Proměna představ Jihoatlantické aliance (SATO)

Období	Společný nepřítel (hrozba)	Hlavní stoupenci společné obrany
Studená válka (70–80. léta)	SSSR – komunismus	Za Afriku: JAR Za Latinskou Ameriku: Argentina, Brazílie
Po studené válce	USA – neokolonialismus / kapitalismus	Za Afriku: Libye Za Latinskou Ameriku: Venezuela

Příloha B: Vývoj atlantického řádu dle Charlese Kupchana

	Logika interakce	Zájmy	Identita	Charakter řádu
1776 – 1905	Rovnováha moci	Oddělené a nesbíhavé (divergentní)	Protikladná	Vojenská rivalita
1905 – 1941	Rovnováha hrozeb	Oddělené, ale sbíhavé (konvergentní)	Slučitelná	Mírová koexistence
1941 – 2001	Kooperativní bezpečnost	Společné	Sdílená	Aliance / bezpečnostní společenství

Zdroj: Kupchan, 2008: 112.

Helena Hricová

Lokální volby v Bosně a Hercegovině v roce 2008¹

Absract:

The political system of BaH is a special case of political system where live together three nations (Muslims, Croats and Serbs). Composition of the political system was guarantied by the Dayton agreement. The division to the two parts – the Federation of BaH and the Republic of Serbs – creates special conditions which are seen not only in the election. The local election is connected with the party system and the special local party system. At the same time the local election is interpreted in the context of a municipality, region and the whole political system. The theoretical base results from the second order election. The main re-search question is: Are the local election the second order election?

V roce 2008 se v Bosně a Hercegovině (BaH) konaly již čtvrté lokální volby od ukončení války.² Podle pozorovatelů se jednalo o volební klání, jež mělo zásadní vliv na nadcháze-

1) Článek byl realizován na základě výzkumného pobytu v Bosně a Hercegovině, který byl financován z Vnitřního grantového řízení na Filozofické fakultě Západočeské univerzity v Plzni a projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii.

2) Lokální volby se konaly v roce 1997, 2000, 2004 a 2008.

jící parlamentní volby, které se uskuteční v roce 2010. Podle vývoje v politickém systému BaH je zřejmé, že volby odehrávající se ve volebním meziobdobí reflektují pravděpodobný vývoj celého systému. Tato skutečnost souvisí s celkovým charakterem post-daytonské BaH jako (kon)federativního útvaru. Proto je v případě BaH zcela namístě ptát se, jak mohou lokální volby ovlivnit složení centrálních orgánů a celý stranický systém, či do jaké míry stranický systém a elity na lokální úrovni představují svébytné jednotky, které nejsou závislé na celostátních stranách a elitách? V kontextu lokálních voleb je pak důležitá zejména otázka, zda se na úrovni municipalit formují politické strany odrážející specifika daného regionu? Lokální volby z roku 2008 a jejich výsledky jsou bezesporu dokladem pokračujícího vývoje stranického systému; jejich zásadním výstupem je zřetelné posílení či prohloubení nacionálního cítění ve federativních jednotkách, resp. v celé Bosně a Hercegovině. Každé volební klání napovídá o charakteru společnosti, reflektuje změny, které jsou pozorovatelné zejména na nižší úrovni, tj. na úrovni municipalit. Průběh a výsledky lokálních voleb jsou nejen indikátorem budoucího vývoje, ale celkově mapují změny, jimiž prochází poválečný politický systém BaH.

Volební výsledky v lokálních volbách je nutné interpretovat nejen s ohledem na to, která politická strana vyhrála nebo do jaké míry se promítlo silné zastoupení nacionálně orientovaných stran na místní úrovni. Důležité je podívat se také na postavení stran na místní úrovni, tj. zda disponují většinovým zastoupením, nebo zda jsou nuceny tvořit místní zastupitelstva s podporou další strany; zda dosahují na regionální úrovni takové podpory, která je srovnatelná s celostátními stranami. S tímto fenoménem souvisí analýza pozic lokálních stran svázaných s regionem nebo skupinou nezávislých kandidátů. Zásadní je sledovat zapojení regionálních stran do rozhodovacích procesů na regionální úrovni. Zvláštní pozornost pak bude v naší analýze věnována stranickému systému BaH. Vzhledem k velikosti stranického systému (počtu aktérů) není možné postihnout všechny politické subjekty, které zde participují. Při výběru politických stran proto vyjdeme z výsledků voleb do Národního shromáždění z roku 2006. Do analýzy zahrnujeme klíčové celostátní politické strany. Z tohoto hlediska bude nutné vymezit, co pokládáme za „hlavní“ politické strany stranického systému BaH. Nelze se vyhnout rozdělení politických stran podle etnických štěpných linií. Na okraji zájmu nelze samozřejmě nechat snahy politických stran prezentovat se jako subjekt, který zastřešuje všechna etnika bosenskohercegovinské společnosti. Máme na mysli zejména „multietnickou“ Sociálně demokratickou stranu BaH. V tomto ohledu bude nutné nalézt odpověď na otázku, proč v některých regionech dosahuje Sociálně demokratická strana vyšší podpory na úkor „tradičně“ silných nacionálních stran. Proč jsou některé regiony (municipality) méně nacionalisticky zabarvené ve srovnání s jinými (obdobné srovnání je samozřejmě možné učinit také na úrovni federálních jednotek).

V případě lokálních voleb se zaměříme na to, jaké postavení mají lokální volby v BaH vzhledem k rozhodovacím pravomocím municipalit. Teorie voleb druhého řádu

bude sloužit jako teoretický základ, kterým lze lokální volby uchopit. V textu budeme testovat, do jaké míry, a zda vůbec, lze lokální volby zařadit mezi volby druhého řádu.

V následujícím textu bude nejprve představena vnitřní struktura BaH, stranický systém a jeho štěpení v celobosenském rozměru i v kontextu obou entit. Budou ukázány základní principy zakotvené ve volebním zákonu BaH, resp. v dalších směrnících, které upravují specifické postavení dílčích municipalit. V další části budou analyzovány lokální volby s ohledem na teorii voleb druhého řádu. Nejprve bude popsána a analyzována volební kampaň a průběh voleb. Následně budou prezentovány volební výsledky, zejména vzhledem k postavení jednotlivých politických stran ve stranickém systému Bosny a Hercegoviny. V analýze bude poukázáno na postavení lokálních elit v Bosně a Hercegovině; jak se zapojují do jednotlivých fází voleb (zejména do volební kampaně a následně jejich participace v rozhodovacím procesu).

Vnitřní uspořádání Bosny a Hercegoviny

Bosna a Hercegovina je postjugoslávským státem, jehož současnou podobu nastolila Daytonská mírová dohoda (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – GFA), signovaná 14. prosince 1995. Daytonská dohoda ukončila válku, která probíhala v první polovině 90. let a je pokládána za široký kompromis, na jehož přijetí participovali účastníci války a mezinárodního společenství.³

Součástí Dohody je kromě poválečného uspořádání také ústavní text BaH. Daytonská dohoda stanovila, že BaH zůstane zachována jako jednotný stát. Z hlediska vnitřního rozdělení není Bosna a Hercegovina uspořádána rovnoměrně; vnitřní uspořádání jednotek vyjadřuje nejednotu. BaH je rozdělena na dvě entity: Bosňácko-chorvatskou federaci (Federace BaH, 51 % území) a Republiku srbskou (RS, 49 % území). Zvláštní postavení má Distrikt Brčko, který není součástí žádné entity (vystupuje jako samostatná municipalita). Nejednotnost odráží také vnitřní uspořádání v jednotkách. Struktura státních orgánů ve Federaci je rozdělena jiným způsobem než v Republice. Federace je rozdělena do kantonů, měst a municipalit. „Kantonů“ je celkem deset, přičemž v pěti dominují Bosňáci, ve třech Chorvaté a dva jsou smíšené.“ (Cabada: 2007) Kantony jsou mezičlánkem, který má zmírňovat případné napětí mezi Muslimy a Chorvaty ve Federaci. Naopak Republika srbská je uspořádána dvoustupňově – municipality

3) Mírové schůzky se účastnili zástupci SRJ – S. Milošević; Chorvatska – F. Tudjman; Bosny a Hercegoviny – A. Izetbegović; zástupci Evropské unie, Francie, Německa, Ruska, Velké Británie a Spojených států a zástupci mezinárodních organizací.

4) Jedná se o kantony: Sarajevo, Una-Sana, Posavina, Tuzla, Zenica-Doboj, Bosenské Podrinje, Centrální Bosna, Hercegovina-Neretva, Západní Hercegovina a Kanton deset.

a vláda Republiky srbské. (Cabada: 2007). Ve vnitřní struktuře Republiky srbské neexistuje žádný mezičlánek.⁵ Nejednotné vnitřní uspořádání je patrné v celém rozhodovacím procesu obou jednotek. Důsledky jsou viditelné také v charakteru stranického systému, jak ukážeme níže.

Z hlediska vnitřního členění BaH jsou nejnižšími územními jednotkami municipality (opštiny), kterých je celkem 142. Muslimsko-chorvatskou federaci tvoří celkem 78 municipalit, Republika srbská je rozdělena na 62 municipalit. Zbylé dvě municipality jsou město Mostar a Disktrikt Brčko.

Volební systém na lokální úrovni

Volební systém v BaH je upraven volebním zákonem, který reguluje volby na všech úrovních (volby do centrálních orgánů, kantonů i municipalit). Volební zákon⁶ byl přijat v roce 2001 a do současnosti prošel několika změnami, které budou uvedeny níže.⁷

Podle volebního zákona se volby konají vždy první neděli v říjnu. Oficiální volební výsledky jsou zveřejněny nejpozději 30 dní po uzavření volebních místností.⁸ Dle uvedených ustanovení se lokální volby v roce 2008 konaly 5. října. V lokálních volbách jsou voleni starostové a členové místních rad a shromáždění v municipalitách. Pozice starostů vychází z přímé nebo nepřímé volby. Většina starostů je volena přímo v průběhu voleb na kandidátní listině. Kandidátní listinu předkládají politické strany v každé municipalitě. V přímých volbách se starostou stane kandidát, který obdrží největší počet hlasů na kandidátní listině. Výjimku tvoří starostové v Mostaru⁹ a Distriktu Brčko.¹⁰ Tito jsou voleni nepřímo, a to shromážděním municipality ihned po volbách. Kandidáti v těchto municipalitách musí získat většinu hlasů členů shromáždění. Ostatní mandáty

se rozdělují proporčně mezi kandidáty na kandidátních listinách. Funkční období starostů i členů shromáždění bez ohledu na typ volby je stanoveno na čtyři roky.¹¹ Při proporční volbě se při přepočtu hlasů na mandáty používá matematická metoda Sainte Lagüe. Nárok na mandát má každá politická strana, která překročila zákonem stanovený tříprocentní volební práh. Celkem se na kandidátních listinách volí 140 starostů¹² a 3.145 členů místních rad a shromáždění. Země je rozdělena na 4.985 volebních okrsků.

Právo volit v lokálních volbách mají všichni občané BaH, kteří dosáhli věku 18 let. Všichni voliči jsou zaregistrováni v tzv. registru voličů. Registr voličů funguje v BaH od roku 2006 a zpřehledňuje seznam osob, které mají právo volit.¹³ Registrace voličů v BaH je poměrně složitá zejména vzhledem k vysokému počtu občanů žijících v zahraničí a také přesídleným osobám, které nežijí v původní municipalitě.¹⁴ Aby nedocházelo k opakované volbě jedné osoby na více místech a zabránilo se diskriminaci osob žijících v zahraničí, vznikl před volbami v roce 2006 registr voličů. Centrální registr voličů je veden Centrální komisí v Bosně a Hercegovině a zajišťuje, aby byli voliči zaregistrováni vždy nejpozději 45 dnů před konáním voleb. Každý volič může být zaregistrován pouze v jedné municipalitě. Voliči, kteří pobývají v době voleb v zahraničí, musí v registru uvést vedle jména, data narození, pohlaví a místa, kde budou volit, také jméno přechodného místa hlasování a poštovní směrovací číslo. Osoby, které byly přesídleny, uvádějí stejné údaje, ke kterým je nutné přidat bydliště vyplývající ze sčítání obyvatel v roce 1991. Přesídlené osoby mají právo zvolit si místo, kde budou volit (tj. místo trvalého bydliště podle sčítání obyvatel v roce 1991 nebo nové místo pobytu, kam byly přemístěny). Osoby, které mají status uprchlíka, jsou zaregistrovány pro volbu v municipalitě, kde měly trvalé bydliště v roce 1991. Uprchlíci a lidé žijící v zahraničí musí požádat o povolení volit, a to nejpozději 75 dnů před konáním voleb. Registrace se koná elektronicky, prostřednictvím e-mailu nebo faxu.¹⁵

Před volbami v roce 2008 byla přijata změna volebního zákona, která se týkala registru voličů v municipalitě Srebrenica. Všichni obyvatelé, kteří uprchli ze Srebrenice, získali právo volit v této municipalitě. Obyvatelé ze Srebrenice, kteří uprchli z municipality v době války, byli zaregistrováni v místě, kam uprchli. Po válce se sice obyvatelé částečně do Srebrenice vrátili, nadále však žije více než 25 tisíc obyvatel mimo tuto ob-

5) Republiku srbskou lze rozdělit na 7 regionů, které kopírují oblasti velkých měst. Jedná se o: Banja Luka, Doboj, Bijeljina, Sarajevo-Romania, Trebinje, Vlasenica, Foča.

6) S ohledem na téma článku bude přiblížen pouze volební systém na úrovni voleb do municipalit a příslušné změny.

7) Změny byly přijaty v roce 2002, 2004, 2005, 2006, 2008.

8) http://www.izbori.ba/documents/ENG/Law/BH_Election_Law.pdf, 10. března 2009.

9) Mostar tvoří od roku 2004 unifikovanou jednotku, která se skládá ze 6 volebních jednotek. Městskou radu tvoří 35 členů. Z toho je 17 voleno ve volební jednotce, kterou tvoří celé město. Zbylých 18 členů je voleno v šesti volebních obvodech. Z celkového počtu radních nesmí být více než 15 členů příslušníky jednoho z konstitutivních národů (zpráva ODIHR, červen 2008, srov. Volební zákon BaH).

10) Shromáždění v Distriktu Brčko tvoří 29 členů. Každý z konstitutivních národů by měl mít minimálně tři mandáty. (Volební zákon BaH).

11) <http://www.izbori.ba/eng/default.asp?col=zakon>, 10. března 2009.

12) Plus starostové z Mostaru a Distriktu Brčko jsou voleni nepřímo.

13) Celkem se do voličských registrů před volbami v roce 2008 zaregistrovalo více než 3 miliony obyvatel.

14) Vysoké procento obyvatel žijících v zahraničí tvoří uprchlíci, kteří opustili BaH v době války. Přemístěné osoby byly nuceny ve válce opustit svoje domovy a byly vyhnány či přesídly na jiné místo v BaH. Takto v průběhu války vznikaly etnicky „čisté“ oblasti.

15) <http://www.izbori.ba/eng/default.asp?col=zakon>, 10. března 2009.

last. Novela zákona umožnila registraci změnit, a to i přesto, že obyvatelé nadále bydlí v jiné municipalitě. Na základě změny zákona bylo možné se přeregistrovat do Srebrenice.¹⁶ Přeregistrování obyvatel proběhlo podle seznamu obyvatel z roku 1991.¹⁷

Poslední změna volebního zákona byla přijata v květnu 2008 a týkala se národnostních menšin.¹⁸ Podle úpravy zákona byly ve 34 municipalitách dodatečně vyčleněny mandáty pro národnostní menšiny. Mandáty jsou v těchto volebních obvodech rozděleny podle většinového principu. Při samotných volbách mohli voliči odevzdat hlas příslušné kandidátní listině, kde se hlasy rozdělují proporčně, nebo využít většinové volby a hlasovat pro kandidáta zastupujícího národnostní menšinu.¹⁹

Kromě změn v zákoně je nutné uvést, že volby z roku 2008 byly druhými lokálními volbami, které orgány BaH organizovaly samostatně, tj. bez součinnosti s mezinárodními organizacemi. Mezinárodní organizace měly zastoupení pouze v osobách dohlížejících na demokratický průběh voleb.

Stranický systém Bosny a Hercegoviny a lokální volby 2008

Před analýzou průběhu a výsledků lokálních voleb je nutné představit stranický systém BaH. Stranický systém BaH je řazen mezi multipartistické stranické systémy, zřejmě je štěpení systému stran kolem etnické a entitní linie. Etnickou štěpnou linii vymezují zde žijící etnika, tj. jedná se o strany Chorvatů, Srbů a Bosňáků. Entitně se dají politické strany kategorizovat mezi strany z Federace BaH a Republiky srbské; nelze však tyto hranice zcela absolutizovat, protože strany získávají hlasy v obou jednotkách.²⁰ Volební zisky konkrétních politických stran jsou pak proměnlivé s ohledem na národnostní složení daného regionu. Pokud bychom stranický systém rozdělili mezi jednotky federace, výrazně se projeví vlivy etnického složení. Zatímco v Republice srbské mají silné zastoupení

srbské (prosrbské) politické strany, naopak ve Federaci BaH je stranický systém rozdělen mezi strany dvou konstitutivních národů – Bosňáků a Chorvatů. Stranický systém Bosny a Hercegoviny je široký a není možné do analýzy zahrnout všechny subjekty, které předložily kandidátní listinu. Z uvedeného důvodu se proto zaměříme na politické strany, které získaly v předcházejících celostátních volbách (v roce 2006) více než jeden mandát. S ohledem na volební výsledky z let 2006 a 2004 zjistíme měnící se pozici politických stran, celkové posílení nebo oslabení.

V systému je možné identifikovat jednu větší politickou stranu, která se vymyká jednoznačnému etnickému zařazení a lze ji přiřadit mezi takzvané multietnické strany – jedná se o Sociálně demokratickou stranu BaH (SDP).²¹ SDP zůstala nenacionalistickou stranou v čele se Zlatko Lagumdžijou. Tradičně silné postavení má spíše ve velkých městech. Právě vlivem multietničnosti, snáze pozorovatelné v urbánních celcích, lze dle našeho soudu vysvětlit úspěšnost SDP ve velkých městech. Nenacionalistický charakter napovídala také předvolební kampaň strany v roce 2008, která byla zaměřena spíše na občany, individuálně a bez ohledu na etnickou příslušnost.

Ve Federaci BaH vystupují dvě výrazné bosňácké strany – Strana demokratické akce (SDA) a Strana pro Bosnu a Hercegovinu (SBIH). Strany jsou koaličními partnery, a to na úrovni celostátní i entitní. Obě strany jsou proti posilování role entit v BaH (zejména jsou proti decentralizačnímu plánu srbské strany). Strana demokratické akce je vedena Sulejmanem Tihičem. Na SDA je stále patrné vnitřní štěpení a silný odkaz zakladatele strany Aliji Izetbegoviće. Což bylo patrné v roce 2008, kdy se v severozápadní Bosně vytvořilo uskupení ASDA, které se hlásí k odkazu Izetbegoviće.²² Druhá ze stran, Strana pro Bosnu a Hercegovinu, je vedena Harisem Silajdžićem. SBIH se deklaruje jako multietnická a antinacionalistická politická strana. Podporuje zachování BaH jako jednoho státního celku.²³ Z hlediska požadavků a etnického složení se však jedná o stranu Bosňáků.

Na chorvatských politických stranách je patrné výrazné rozštěpení do řady menších subjektů, které se nedokáží samostatně prosadit. Hlasy odevzdané pro chorvatské strany jsou rozmělněny a tyto subjekty často nezískají žádný mandát. Jedná se např. o Chorvatské demokratické společenství BaH, Chorvatskou koalici, Chorvatskou stranu pro BaH, Chorvatské sjednocení Herceg-Bosna aj. Více než 10 politických stran

16) www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/05/08/feature-01, 29. října 2008.

17) http://www.izbori.ba/documents/ENG/2008_Local_Elections/Instruction_on_procedure_and_manner_of_registering_voters_from_Srebrenica.pdf, 10. března 2009.

18) Jedná se o Albánce, Černohorce, Čechy, Italy, Židy, Maďary, Makedonce, Němce, Poláky, Romy, Rumuny, Rusy, Rusíny, Slováky, Slovincy, Turky a Ukrajince a další, kteří musí o toto postavení požádat.

19) http://www.izbori.ba/documents/ENG/Law/BH_Election_Law.pdf, 10. března 2009.

20) Hlasy mohou v RS získávat i chorvatské nebo bosňácké strany, protože zde mají právo volit přesídlené osoby, a to korespondenčně, nebo se jedná o osoby žijící v zahraničí, které uplatnily právo volit v určité municipalitě. Obdobně lze říci také v případě Federace BaH, kde mohou hlasy získat srbské strany.

21) Multietničnost dokládá konvence vydaná stranou v roce 2005. V ní se SDP prezentuje jako strana, která respektuje zájmy celé BaH, není pro ni zásadní rozdělení země na dvě entity. (www.sdp.ba/convention_2005, 20. září 2008). Je však nutné vidět reálně směřování strany. Podle politiky a spolupráce je zřejmé, že SDP inklinuje ke spolupráci a podpoře bosňáckých občanů. Promuslimská stanoviska lze sledovat také v otevřeně podpoře zachování BaH jako jednoho státního celku.

22) <http://www.balkaninsight.com/?tpid=145&tpl=304>, 20. dubna 2009.

23) <http://www.zabih.ba>, 5. října 2008.

se v lokálních volbách deklarovalo jako uskupení, která zastupují zájmy Chorvatů. Rozdrobenost chorvatských politických stran dokládá skutečnost, že ve většině volebních obvodů byla protihráčem silná kandidátní listina Chorvatského demokratického společenství BaH (HDZ). Chorvatské demokratické společenství je svázáno s osobou Dragana Čoviće; nadále se váže na katolickou církev a sousední „mateřskou“ stranu v Chorvatsku. HDZ je stabilní a silná politická strana, je nejsilnější (z hlediska zisku mandátů) ze stran zastupujících Chorvaty v BaH.

Nejsilnější postavení mají srbské strany (zejména v Republice srbské), protože nejsou zatíženy fragmentací a jsou silné na státní i regionální úrovni. Jedná se o dvě strany Stranu nezávislých sociálních demokratů (SNSD), která postupně upevňuje pozici, o kterou soupeří s tradičně silnou Srbskou demokratickou stranou (SDS). Na SNSD je patrné posilování, a to již od doby parlamentních voleb v roce 2006, kdy předstihla SDS.²⁴ Společně s vývojem SNSD je možné sledovat částečné oslabování SDS (viz níže). Lokální volby potvrdily silnou pozici (SNSD) ve stranickém systému. Většina starostů v srbských regionech jsou zástupci z SNSD (32 municipalit). Významný je zisk mandátů v Banja Luce a ve většině měst v Republice srbské. Z ideologického hlediska byla SNSD spíše umírněnou stranou (v době bezprostředně po válce), kterou bylo možné zařadit mezi sociálně demokratické strany. Postupně zesilovala nacionalistické projevy až do současné podoby. V čele strany stojí ministerský předseda RS Milorad Dodik.

Z hlediska celkového charakteru stranického systému BaH je nutné vzít v úvahu volební výsledky nejen posledních lokálních voleb. Z dlouhodobé perspektivy je zřejmá slabá pozice multietnických stran. Výjimkou je v tomto ohledu rok 2000, ve kterém poprvé výrazně uspěla nenacionalistická SDP²⁵ (Šedo, 2006). V předchozích letech vždy uspěly etnicky profilované politické strany, což potvrdily i volby v roce 2002. Ve Federaci BaH zvítězila tradičně silná SDA, v Republice srbské dominovaly dvě etnické strany – SDS a SNSD. Výraznější zastoupení si uchovala chorvatská HDZ (vytvořila koalici s chorvatskými křesťanskými demokraty) a SBaH. Další mandáty byly rozděleny mezi malé politické subjekty (Hladký, 2006: 320–321). Naopak SDP propadla o 10% hlasů (Šedo, 2006).

Výsledky voleb z roku 2006 potvrdily kontinuální vývoj. Etnické politické strany posílily nebo si zachovaly stejné postavení. Jedná se o Stranu nezávislých sociál-

ních demokratů, která ve srovnání s rokem 2002 posílila o 4 mandáty.²⁶ Srbská demokratická strana získala stejně mandátů v roce 2002 a 2006, tj. 3. Celkově tedy srbské strany posílily o dva mandáty. Bosňácké strany celkově v roce 2006 posílily o jeden mandát. SDA sice ztratila jeden mandát, ale SBaH získala o dva mandáty více oproti roku 2002. Chorvatské strany si zachovaly stejné postavení. V roce 2002 získalo HDZ 5 mandátů, v roce 2006 se o mandáty rozdělily dvě chorvatské strany, HDZ získalo 3 mandáty a Chorvatsko společně 2 mandáty. Multietnická Sociálně demokratická strana si zachovala stejné postavení, v posledních dvou parlamentních volbách získala stejný počet mandátů, tj. 5. Od roku 2000 tedy pokračuje její oslabení ve prospěch jasně etnicky profilovaných stran.

Pokud se podíváme na výsledky zatím posledních voleb v roce 2008, je zřejmých několik skutečností. Srbská demokratická strana (SDS) si uchovala tradičně silné postavení v Republice srbské, opírá se o stabilní voličskou základnu. Je však nutné vidět vnitřní štěpení a vytvoření SNSD. SNSD částečně oslabil SDS, protože SNSD převzala část mandátů zejména na lokální úrovni. Pro srovnání „po lokálních volbách v roce 2000 disponovala SDS většinou mandátů v 55 municipalitách z celkového počtu 62 v Republice Srbské“ (Sebastian, 2008). V lokálních volbách v roce 2004 svoji silnou pozici potvrdila (vyhrála v 59 municipalitách v Republice srbské). Po posledních volbách si SDS silnou pozici udržela, ale dělí se o mandáty s SNSD. Výrazný nárůst podpory SDS je pozorovatelný v Doboji a Bijeljini.

Ve Federaci BaH získala v lokálních volbách 2008 nejvíce mandátů Strana demokratické akce (SDA). Na úspěchu SDA můžeme sledovat odliv voličské podpory od Strany pro Bosnu a Hercegovinu. Propad Strany pro BaH je možné částečně pozorovat již po parlamentních volbách v roce 2006. V následujících dvou letech se dá propad voličské podpory sledovat výrazněji a markantně se projevil právě v lokálních volbách v roce 2008. Pozici Strany pro BaH zatížilo otevřené nepřátelství mezi Dodikem a Harisem Silajdžićem²⁷, a to zejména po volbách v roce 2006. Neustálé neshody brzdí reformní kroky v BaH, a ty se dotýkají všech obyvatel BaH. Voliči proto vyjádřili podporu spíše bosňácké SDA než Straně pro BaH.²⁸ Silnou pozici SDA napovídaly již předvolební prognózy. Kandidáti SDA obsadili po volbách pozici starosty v 38 municipalitách. Silnou pozici si zachovala SDA v Sarajevu a v okolí Tuzly. SDA posílila v regionech, kde ztrácelo Chorvatské demokratické společenství Bosny a Hercegoviny (HDZBiH). Geograficky se

24) SNSD spolupracovala ve volbách v roce 2006 s malou Stranou demokratického rozvoje (PDP). Ve volbách v roce 2008 kandidovala PDP sama. Na volebních výsledcích z lokálních voleb je zřejmý úplný propad PDP.

25) SDP vytvořila vládní kabinet, od kterého se čekala smířlivá politika, která bude počátkem nového vývoje v BaH. Předpoklady se však nenaplnily a etnické rozdíly překonány nebyly.

26) V roce 2002 získala 3 mandáty.

27) Haris Silajdžić je členem Prezidia. Silajdžić byl do roku 1997 místopředsedou Strany demokratické akce. Následně však vytvořil vlastní stranu – Stranu pro BaH.

28) Reformy zejména v oblasti ekonomiky a plnění podmínek vstupu do EU jsou pro politický systém BaH klíčové. Pře na vyšší úrovni státu brzdí přijetí příslušných změn. Voliči vnímají naznačený vývoj negativně.

jedná o oblast centrální BaH. Bosňácká strana se tak postupně stává nejsilnější stranou v BaH. Navenek se SDA profiluje jako strana pro všechny obyvatele BaH,²⁹ je však nutné vidět příslušný nacionalistický kontext, který interpretuje BaH jako muslimskou zemi.

Zmíněné HDZBiH sice ztratilo mandáty, stalo se však nejsilnější stranou ve městech s dominancí chorvatského obyvatelstva, např. v Mostaru, Capljine, Tomislavgradu. Strana obhájila svou pozici ve všech municipalitách, kde získala mandáty v roce 2004 (celkem 15 měst). Ostatní politické strany zastupující Chorvaty ve volbách výrazněji neuspěly.

Sociálně demokratická strana (SDP) získala mandáty pouze v několika municipalitách, je však nutné podotknout, že obhájila pozice z minulých lokálních voleb (uspěla nejen ve dvou municipalitách v Sarajevu, ale také v Brčku a v oblasti Bihačského a Tuzlenského kantonu). Zásadní je zisk mandátů ve dvou sarajevských municipalitách a v Tuzle. Probosenský charakter dokládá rozmístění kandidátních listin. Strana kandidovala v 73 municipalitách ve Federaci a jen ve 36 municipalitách v Republice srbské.

V lokálních volbách usilovaly o mandáty také nové politické strany, např. ne-nacionalistická Naše strana (Naša stranka) získala mandáty v Sarajevu (nejvíce mandátů – 3 – v Novém Sarajevu), Doboju a v Bosanském Petrovacu, v jiných municipalitách neuspěla. Strana je dokladem oslabování nacionalismu ve městech (viz výše). Naopak ve venkovských oblastech žádná z multietnických stran nezískala výraznou podporu.

Lokální volby 2008 a teorie voleb druhého řádu

Teorie voleb druhého řádu

Teorie voleb druhého řádu³⁰ byla spojována především s volbami do Evropského parlamentu.³¹ Zároveň je však také využívána při analýzách voleb, které nejsou pokládány za tolik zásadní a odehrávají se na úrovni státu (jedná se o lokální, regionální volby nebo volby evropského charakteru, prezidentské volby v neprezidentských režimech, referenda aj.). Obdobně jako klasici teorie voleb druhého řádu, Reif a Schmitt, vnímali volby do Evropského parlamentu jako volby na úrovni 9 národních států (Reif, Schmitt, 1980), tak také v BaH lze sledovat lokální volby v jednotlivých jednotkách (Federaci BaH a Re-

publice srbské), resp. municipalitách podle etnické příslušnosti. Lokální volby v BaH budou studovány prostřednictvím indikátorů, kterými se volby druhého řádu vyznačují.

„Druhořadost“ voleb spočívá zejména ve skutečnosti, že výsledky voleb druhého řádu (Second Order Election, SOE) neovlivňují složení exekutivních těles v národních státech. Jak uvádí Freire, „národní volby druhého řádu nemají přímý dopad na kontrolu exekutivní moci ve státu“ (FREIRE: 2003: 5). K této skutečnosti se pak váží další znaky voleb druhého řádu. Lokální volby jako volby druhého řádu dávají prostor regionálně specifickým nebo malým politickým stranám, které na centrální úrovni nezískávají mandáty.

Teoretici SOE dále předpokládají, že voliči volí ve volbách druhého řádu „svobodněji“. Výsledky voleb prvního řádu ovlivňují fungování státu (jsou prostředkem selektujícím exekutivní těleso státu), zatímco výsledky SOE nemají takový dopad a voliči mohou zvolit stranu podle svého uvážení (nevolí strategicky). Výběr voličů při SOE souvisí s konkrétními kandidáty. Kandidáti zvolení ve volbách druhého řádu mají k voliči blíže než politici z voleb prvního řádu. Jak uvádí Šaradin, „jejich práce (lokálních politiků, pozn. aut.) je „hmatatelnější“ a dotýká se bezprostředně nejbližšího životního prostoru voličů. Přes tuto skutečnost ale voliči k takovým volbám chodí v menší míře než k volbám prvního řádu“ (Šaradin, 2008: 32). Volební účast v SOE je tedy obecně nižší než při volbách prvního řádu.

Samozřejmě je nutné zmínit formát a charakter stranického systému na úrovni voleb druhého řádu. „Volby druhého řádu mají stejný stranický systém a ve volbách bojují stejné politické strany jako ve volbách prvního řádu“ (Marsch: 1998: 592). Zároveň ale lokální volby jako volby druhého řádu nabízí prostor regionálně specifickým stranám, které na centrální úrovni nezískávají mandáty. S volbami druhého řádu se spojuje specifická volební kampaň, ve které se objevují specifická témata, která řeší regionální specifika. Tím se kampaň zcela odlišuje od voleb prvního řádu, kde jsou hlavním tématem celospolečenské problémy.

Reif se Schmittem ukázali dokonce na propojenost FOE a SOE, protože oblast voleb prvního řádu ovlivňuje chování ve volbách druhého řádu. Výsledky a průběh SOE jsou ovlivněny situací a výsledkem FOE (Reif, Schmitt, 1980: 8). Můžeme v této souvislosti hovořit o periodizaci volebního cyklu během funkčního období vlády na celostátní úrovni. Freire hovoří o tzv. cyklech popularity. Ty záleží na různých politických okolnostech, které se odehrávají mezi volbami prvního řádu a volbami druhého řádu. Freire rozlišil tři období: „honeymoon period do 12 měsíců po předchozích legislativních volbách; midterm period od 13 do 36 měsíců po legislativních volbách a later term period od 37 do 48 měsíců od voleb do parlamentu“ (Freire, 2003: 14; srov. Šaradin, 2008, Marsch, 1998). Právě v midterm period ztrácejí vládní strany nejvíce. Pokud se konají SOE v tomto období, vládní strany výrazně propadnou ve prospěch menších nebo regionálně specifických stran. Naopak pokud se konají SOE v době bezprostředně po FOE (období honeymoon), získají vládní strany velkou podporu (Marsch, 1998: 596). Nejpro-

29) Viz projev předsedy strany Sulejmana Tihiće, http://www.facebook.com/pages/Sulejman-Tihi/52303049095#/pages/Sulejman-Tihi/52303049095?v=app_2347471856&viewas=0, 20. dubna 2008.

30) Mezi klasické autory teorie voleb druhého řádu jsou řazeni Karlheinz Reif, Hermann Schmitt, Michael Marsch, Pippa Norris, Cees Van der Eijk, Mark Franklin aj.

31) Vznik teorie se váže na přelom 70. a 80. let, kdy se uskutečnily první volby do Evropského parlamentu (1979).

blematictější je later term period. Zde mohou vládní strany zaznamenat vysokou podporu, „resp. strany ztratí méně hlasů než v midterm period (Freire, 2003: 15; srov. Reif, Schmitt 1980), ale zisk nemusí být tak vysoký jako ve FOE. Naznačené dělení na volební období lze pokládat za ideáltyp. Vždy je nutné zohlednit konkrétní situaci v politickém systému a také strukturu stranického systému. Důležitá je také skutečnost, zda voliči vnímají určitý typ voleb jako volby druhého řádu.

Lokální volby v BaH v kontextu voleb druhého řádu

Jak název a dopad analyzovaných voleb (municipal election) napovídá, je zřejmé, že volby, které se konaly 5. října 2008 by bylo možné automaticky zařadit do kategorie voleb druhého řádu. Je však nutné podrobit analýze místní specifika, tj. do jaké míry je možné lokální volby v BaH do této kategorie zařadit. „Druhořadost“ bude testována s ohledem na výše uvedenou kapitolu o teorii voleb druhého řádu.

Do voleb v roce 2008 se zaregistrovalo celkem 72 politických stran, 39 koalic a 273 nezávislých kandidátů. Z toho pouze 20 nezávislých kandidátů získalo povolení účastnit se voleb.³² Volebám předcházela měsíc dlouhá předvolební kampaň (trvala od 5. září do 4. října, byla ukončena 24 hodin před otevřením volebních místností). Před zahájením volební kampaně oznámila Centrální volební komise seznam sankcí, které budou uvaleny na stranu, která by kampaň radikalizovala.³³ Nařízení však postrádalo jasný výklad toho, co je narušení volební kampaně a jak se budou jednotlivé případy posuzovány. Prohlášení komise potvrdil a podpořil také Vysoký představitel v Bosně (OHR). Po volbách vydala Centrální volební komise zprávu, ze které je zřejmé, že se žádná strana nedopustila jednání, které by se dalo interpretovat jako porušení výše uvedených pravidel.

I přes zmíněné prohlášení Komise je možné spekulovat o průběhu a zejména obsahu volební kampaně. Předvolební kampaň byla poznamenána nacionalistickou rétorikou. Volební hesla byla spojena s řešením celobosenských témat, s otázkami rozdělení BaH, postavením konstitutivních národů, ústavní reformou a vstupem do EU. Klíčovým tématem kampaně byla také ekonomická a sociální reforma, o kterou usilují centrální orgány zvolené v roce 2006. Lokální témata byla odsunuta nebo se v kampani vůbec neprojevala. Lokální úroveň splynula s celostátními tématy a můžeme říci, že se volební kampaň od voleb do celostátních orgánů výrazně nelišila. Z tohoto důvodu jsou lokální volby pokládány za „první“ kolo voleb do celostátních institucí. Voliči nebyli mo-

tivováni lokálními zájmy. Daleko více se v předvolební kampani projevil celostátní profil jednotlivých politických stran, který bude v následujících volbách pravděpodobně pozměněn pouze minimálně, pokud vůbec.

V kampani se projevila silná pozice politických elit, které po volbách v roce 2006 obsadily významné pozice v centrálních orgánech BaH. Radikalizaci kampaně lze přičíst zejména nacionalistickým stranám. Dokládají to předvolební setkání, na kterých se prezentovali hlavně politici působící na úrovni stranických centrál. Např. člen představenstva BaH a předseda bosňácké Strany pro Bosnu a Hercegovinu Haris Silajdžić se vyjádřil proti existenci Republiky srbské, která byla podle jeho slov vytvořena jako následek genocidy (etnického čištění během války). Poukazoval na vysoký počet mrtvých Muslimů, kteří zemřeli následkem srbských válečných aktivit. Naopak v Republice srbské byla kampaň vedena ministerským předsedou Miloradem Dodikem, který v rámci kampaně požadoval oddělení RS od státního celku Bosna a Hercegovina.³⁴

Lokální politici více než lokální politiku komentovali v předvolební kampani celospolečenská témata. Můžeme říci, že kopírovali rétoriku politických špiček. Reprezentanti politických stran na lokální úrovni byli nositeli hesel a ideálů lídrů politických stran. Dokládají to také televizní a novinové záznamy předvolebních akcí.³⁵ Vidíme tedy, že „druhořadost“ s ohledem na odlišná témata a styly volební kampaně v porovnání s celostátními volbami v bosenských lokálních volbách naplněna nebyla. Volební kampaň dále například používala plakáty vylepené na veřejných prostranstvích. I zde je patrné rozdělení společnosti podle etnik. Např. v Sarajevu byly volební letáky a plakáty rozmístěny podle většinového obyvatelstva, které žije v dané části města.

Dalším z obecných ukazatelů „druhořadosti“ voleb je výše volební účasti. Celková volební účast byla však překvapivě vysoká, dosáhla 55 % zaregistrovaných voličů. Jedná o 10 % vyšší volební účast ve srovnání s lokálními volbami v roce 2004.³⁶ Zároveň se nenaplnily předpoklady odborníků a průzkumů, které předpokládaly nižší účast. Podle zprávy Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě z června 2008 se očekávala nízká volební účast, protože voliči mohou být apatičtí vzhledem k velkému počtu voleb, které se odehrály v posledních deseti letech“ (zpráva ODIHR, červen 2008).

Pokud se na volební účast podíváme detailněji, jsou viditelné rozdíly mezi venkovskými a městskými částmi. Podle statistických údajů byla vyšší volební účast ve venkovských zemědělských oblastech než ve městech. Extrémně nízká účast je pozorovatelná ve velkých městech Sarajevu, Banja Luce, Tuzle a Zenici. Zde nepřekročila volební účast 40 % hlasů. Naopak v menších městech, jako je např. Bosanki Petrovac

32) www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/2008/06/03/nb-03, 10. září 2008.

33) Jako sankce byla definována finanční pokuta, vyloučení kandidáta, popř. celé strany z volebního boje. www.bosnianews.blogspot.com/2008/09/campaigning-for-local-election-in.html, 10. ledna 2009.

34) <http://www.nezavisne.com/arhiva.php>, 20. dubna 2009.

35) Použit archiv a knihovna Sarajevské univerzity, duben 2009.

36) Volební účast v parlamentních volbách byla 52,79 %.

nebo Banovice, byla účast více než 70 %.³⁷ Vyšší volební účast ve venkovských oblastech nahrává nacionalistickým politickým stranám, které se zde těší větší podpoře než ve městech (viz níže analýza volebních výsledků).

Nízkou voličskou účast (zejména ve městech) je možné interpretovat jako následek volební kampaně. V předvolebních programech nebylo možné najít žádné politické téma, které by se pojilo s lokální politikou. Radikální volební kampaň byla vedena zejména ve velkých městech a odradila voliče od účasti.³⁸ Nabízí se také vysvětlení spojené s četností voleb nebo s nedůvěrou v politiku spojenou s ekonomickou krizí. Naopak ve venkovských oblastech převládá silné postavení tradičních stran, ty jsou nacionalisticky profilované a občané se s nimi dlouhodobě ztotožňují.³⁹ Nízká voličská účast se pak v BaH mj. odráží v úspěchu nenacionalistických stran ve městech.

Druhořadost voleb v Bosně a Hercegovině může být dána tím, že lokální úroveň a lokální elity nemají pro/na celospolečenské záležitosti výrazný vliv. Neplatí však, že by se výrazněji uplatnily lokální strany. Jak dokládají výsledky voleb, mandáty získaly dominantně stejné politické strany jako při volbách do centrálních orgánů. Z hlediska volebního cyklu se volby v roce 2008 odehrály uprostřed volebního období (mezi dvěma volebními cykly do centrálních orgánů). V tomto ohledu se nepotvrdila teorie voleb druhého řádu, když v tzv. midterm období vyhrály na lokální úrovni stejné politické strany jako na centrální úrovni. Voliči v BaH stabilně volí stejné politické strany bez ohledu na typ voleb.

Volební výsledky ukazují na udržení a částečné posílení pozic etnických politických stran (zejména Strany demokratické akce, Srbské demokratické strany a Chorvatského demokratického společenství BaH). Uvedené strany zastupují jednotlivé státotvorné národy. Strany bez výrazné etnické příslušnosti si zachovaly stejné postavení, výrazně neposílily. Navíc je nutné podotknout, že se dá velmi obtížně hovořit o neetnických stranách. Poměrně obtížně se určuje etnický a neetnický, popř. nacionalistický profil. Strany mění programová prohlášení a také oblasti, na které se v kampani zaměřují.

Etnickou sílu prezentují zejména politické elity zastupující jednotlivé politické strany. Výrazně se ukazují hlavně osoby, které jsou na úrovni centrálních státních orgánů (např. Milodar Dodik, Sulejman Tihić, Haris Silajdžić, Zlatko Lagumdžija, Mladen Bosi nebo Dragan Čović). Naopak výrazné osobnosti na úrovni municipalit jsou spíše výjimkou. Toto bylo patrné v předvolební kampani, kde programová hesla i osoby na letácích byly výrazem centrální politiky a leaderů celých politických stran.

Nabízí se možné vysvětlení slabého postavení lokálních elit. Lokální elity stejně jako lokální orgány nedisponují takovou sadou rozhodovacích pravomocí jako kantonální nebo entitní jednotky. Municipality jsou sice deklarovány jako samostatné jednotky, které disponují samostatnými pravomocemi, je však nutné vidět, že rozhodování přichází z centrálních orgánů obou entit. Rozhodnutí směřují od Jednotek (Federace BaH a Republika srbská) k centrálním, celostátním orgánům a k municipalitám, které se jim podřizují. Jednotky sice mohou převést své pravomoci na celostátní orgány, ale jedná se pouze o normativní možnost zanesenou v ústavě BaH. Uvedené skutečnosti souvisejí s postojem tří konstitutivních národů BaH, jejichž politické reprezentace se rozcházejí v myšlence uspořádání státu. Zatímco Bosňáci upřednostňují centralizovaný stát, Chorvaté a Srbové preferují decetralizovanou státní strukturu. BaH jako jednotný stát je tímto rozporem velmi oslabena, protože neexistuje jednotná státní identita, která by se odrazila ve vnitřním uspořádání státu, resp. v postavení municipalit (viz výše). O slabosti municipalit svědčí také např. rozdělování financí. Municipality jsou v obou Jednotkách závislé na finančních prostředcích, které získávají z kantonů, resp. od vlády Republiky srbské⁴⁰ (srov. Cabada: 2007).

V lokálních volbách je nutné sledovat „hlavní“ politické strany, které uspěly v předcházejících parlamentních volbách v roce 2006. Jedná se o srbské strany Stranu nezávislých sociálních demokratů (SNSD), Srbskou demokratickou stranu (SDS) a Stranu demokratického rozvoje; dále strany chorvatské, tj. Chorvatské demokratické společenství (HDZBiH), Chorvatské demokratické společenství 1990 (HDZ 1990); a bosňácké strany Stranu pro Bosnu a Hercegovinu (SBiH), Stranu demokratické akce (SDA). Nenacionalistické, celobosenské strany zastupuje Sociálně demokratická strana Bosny a Hercegoviny (SDPBiH). Při pohledu na volební výsledky je možné říci, že v Republice srbské byly lokální volby plebiscitem, který byl veden mezi SNSD a Srbskou demokratickou stranou (SDS). Ve Federaci byla patrná silná pozice SDA a oslabení chorvatských politických stran.

Je však nutné říci, že v lokálních volbách kandidovaly také strany, které lze zařadit do skupiny lokálních stran (jsou svázány pouze s jednou municipalitou). Jedná se o strany, které nezískávají mandáty na centrální úrovni, ale zastupují specifické zájmy municipalit nebo celých regionů a je nutné s nimi počítat. Ve volbách kandidovaly např. Listina za Čaplinu, Nezávislá listina Mihajlo Tovirac, Hnutí za Čajniče, Hnutí za Bratunac nebo Občanská demokratická strana aj. Tyto strany však získaly žádný nebo poměrně málo mandátů. Jistou výjimkou je např. Chorvatská koalice pro Ravno, která obdržela dvě třetiny mandátů v municipalitě.⁴¹ Je tedy možné říci, že místní, specifické politické

37) www.balkaninsight.com/en/main/news/3719, 10. října 2008.

38) www.unhcr.org/refworld/country,,,BIH..48fc6b8940,0.html, 10. ledna 2009

39) Informace získány na základě rozhovorů realizovaných v průběhu terénního výzkumu v BaH (duben 2009).

40) Informace získány na základě rozhovorů se zástupci municipalit. Srov. (SEBASTIAN, 2008).

41) Zbylé mandáty (5) obdržela Aliance nezávislých sociálních demokratů.

strany a na ně se vázící elity nemají na lokální úrovni v Bosně a Hercegovině výraznější vliv. Dokládá to a napomáhá tomu také způsob vedení volební kampaně (viz výše).

Etnické rozložení voličů a sílu politických stran na lokální úrovni dokládají výsledky ve velkých městech a jejich umístění v jednotkách BaH. V Banja Luce (hlavní město Republiky srbské) vyhrála s výraznou převahou SNSD, za ní se umístila prosrbská Strana demokratického rozvoje. Tyto dvě strany společně se Srbskou demokratickou stranou získaly většinu mandátů v municipalitě.⁴² V metropoli Hercegoviny Mostaru je zastoupení národních politických stran poměrně rovnoměrné. Mandáty získaly HD-ZBiH, Strana demokratická akce i SNSD. Většinu mandátů získaly strany z Federace. Další větší město z Federace BiH je Travnik. V Travniku vyhrála bosňácká Strana demokratické akce (obdržela 15 mandátů z celkového počtu 31). Výrazněji uspěla místní Chorvatská koalice za Travnik (9 mandátů). Nejslabší zastoupení mají Srbové, kteří získali jen pět mandátů.

Na hlavní město Sarajevo budeme nahlížet jako na celek.⁴³ V Sarajevu se potvrdilo silné postavení Strany demokratické akce (44 mandátů), dále Sociálně demokratické strany (35 mandátů). Chorvaté postavili kandidátní listinu Chorvatská koalice kantonu Sarajevo, která však neuspěla. Navíc je na Sarajevu dobře pozorovatelné rozložení obyvatel. Ve čtvrtích Sarajevo-nové město, Sarajevo-staré město/Východní staré město a v Novém Sarajevu/Východní nové Sarajevo žije výraznější populace Srbů. Tuto skutečnost odrážejí volební výsledky (srbské politické strany zde uspěly výrazněji).⁴⁴

Určitou výjimku z volebních výsledků a úspěchu nacionalistických stran představuje Bihać,⁴⁵ kde uspěla nenacionalistická, celobosenská Sociálně demokratická strana BiH, která získala výraznou převahu nad druhou stranou v pořadí, tj. Stranou demokratické akce. Stejný výsledek je možné sledovat v Tuzle, kde sociální demokraté vyhráli nad bosňáckou Stranou demokratické akce. V Bosanském Brodu jsou poměrně rovnoměrně zastoupeny strany reprezentující jednotlivé národy BaH. Každá ze stran získala mezi 6-9 mandáty. V Prijedoru⁴⁶ vyhrály jednoznačně srbské politické strany. Silnou pozici potvrdily srbské strany také v Trebinje⁴⁷, kde jiné než srbské strany neuspěly.

V Sanském Mostě výrazně uspěla bosňácká Strana demokratické akce,⁴⁸ následuje ji Sociálně demokratická strana, slabé zastoupení (jeden mandát) má SNSD. Podobné výsledky byly také v Zenici – Strana demokratické akce zde získala většinu mandátů a následuje ji Sociálně demokratická strana.

Pokud bychom vzali volební výsledky jako celek s ohledem na volební výsledky ve všech municipalitách, pak vítěznou stranou se stala Strana demokratické akce, která obdržela celkem více než 500 mandátů.⁴⁹ Dále následuje Strana nezávislých sociálních demokratů, která dosáhla 475 mandátů; Sociálně demokratická strana BiH získala více než 300 mandátů a je častým koaličním partnerem jedné z etnických politických stran.⁵⁰ Druhá silná srbská strana – Srbská demokratická strana – získala téměř 300 mandátů. Z chorvatských stran uspělo Chorvatské demokratické společenství, které získalo více než 200 mandátů. Je však nutné uvést, že v rámci Federace BiH posiluje SDA na úkor chorvatských stran. Fragmentace chorvatských politických stran je spojená se soutěží mezi chorvatskými stranami uvnitř jednotlivých volebních obvodů. Propad voličské podpory zaznamenala Strana pro Bosnu a Hercegovinu, která nezískala ani 200 mandátů.⁵¹ Samozřejmě se voleb účastnily další subjekty, které lze jednoznačně rozřadit do skupin podle národnostního základu. Jejich volební zisk je však ve srovnání s hlavními nacionalistickými stranami malý. Spíše se dá hovořit o rozptýlenosti mandátů mezi řadu menších subjektů, které nemají zásadní vliv.

Z hlediska počtu obsazených míst starostů je jasné rozdělení Bosny a Hercegoviny na dvě entity. Zatímco ve Federaci BiH získali většinu těchto pozic Bosňáci nebo Chorvaté, v Republice srbské dominují Srbové. SNSD získala post starosty v celkem 41 municipalitách; Strana demokratické akce v 36 municipalitách; Chorvaté jsou starosty v 16 municipalitách. Největší oslabení zaznamenala Strana pro Bosnu a Hercegovinu, která má v současné době zástupce na pozici starosty jen v 15 municipalitách. Multietnická Sociálně demokratická strana⁵² má starosty v 9 municipalitách.⁵³

42) Dohromady obdržely 22 mandátů z celkového počtu 31.

43) Nezajímají nás jednotlivé městské části, ale Sarajevo jako celek. Výsledky voleb budou zahrnovat volební obvody Sarajevo nové město, Sarajevo centrum, Sarajevo staré město, Sarajevo staré město/Východní staré město, Nové Sarajevo, Nové Sarajevo/Východní nové Sarajevo.

44) Jedná se o SNSD, Srbskou demokratickou stranu a Stranu demokratického rozvoje. Nejsilnější je Aliance nezávislých sociálních demokratů.

45) Nachází se ve Federaci BaH.

46) Prijedor je město ležící v Republice srbské.

47) Město leží v Republice srbské.

48) Po válce většina Srbů a Chorvatů město opustila.

49) Tím se naplnila předpověď předsedy SDA Sulejmana Tihiće – očekával, že SDA předčí ostatní bosenské strany.

50) Strana měla po roce 2004 mandáty v Sarajevu, Mostaru, Tuzle a Banja Luce, tj. v největších městech BiH.

51) Strana získala 161 mandátů.

52) Strana obhájila pozici v Tuzle a silné zastoupení v Sarajevu, kde ve dvou ze 4 municipalit je starosta právě z této strany.

53) Informace získány z materiálů poskytnutých Statistickým úřadem BiH v průběhu te-
rénního výzkumu.

Závěr

Lokální volby v roce 2008 ukázaly několik trendů, které lze sledovat ve stranickém i politickém systému Bosny a Hercegoviny. Z dlouhodobého hlediska se potvrdil narůstající vliv etnických politických stran, nejen ve srovnání s lokálními, ale také celostátními volbami. Tímto pokračuje dlouhodobý přetrvávající trend prosazování nacionálních požadavků (ve větší či menší míře). Pokračuje posilování srbské strany Strany nezávislých sociálních demokratů a bosňácké Strany demokratické akce. „Konkureční“ Demokratická strana Srbska a Strana pro Bosnu a Hercegovinu oslabují. Zdá se, že voliči jsou při udělování preferencí ovlivněni politikou, která se odehrává na centrální úrovni. To se projevuje nejen při volbách do celostátních institucí, ale také na lokální úrovni. Projevy politiků na centrální úrovni se odrážejí v lokálních volbách, např. v poklesu volebních preferencí Strany pro Bosnu a Hercegovinu. Voliči dále reflektují volební kampaň, která byla nesena v duchu celostátní problematiky. Volební kampaň při lokálních volbách zásadně neřešila místní problémy, které by mohly přimět voliče udělit preferenci jiné než „tradiční“ straně, resp. zvýšit preference specifických lokálních stran. Naopak převládla témata o vstupu do EU, řešení ekonomických problémů nebo otázky ústavních změn v BaH.

Stranický systém na lokální úrovni nepředstavuje svébytnou jednotku politického systému BaH. Politické strany, které zastupují specifické lokální zájmy, nemají zásadní význam, ve volbách obdržely průměrně 5 mandátů. Výjimkou ve stranickém systému je „celobosenská“ Sociálně demokratická strana, která je řazena k multietnickým stranám přesahujícím úroveň Republiky srbské, resp. Federace BaH. Ta se stává koaličním partnerem, který spolupracuje s jednou z nacionálních politických stran, silnou pozici má však spíše ve velkých městech. Naopak ve venkovských oblastech je patrný nárůst podpory etnických politických stran a také vyšší volební účast.

Z hlediska entit je patrná dominance srbských, bosňáckých a chorvatských politických stran s ohledem na etnické složení entity či její části. V souhrnu je možné říci, že v Republice srbské vyhrála nacionalistická strana premiéra Dodika, ve Federaci Strana demokratické akce. Opětovně uspělo Chorvatské demokratické společenství. Je však nutné upozornit na roztržičnost chorvatských stran, která vede k celkovému oslabení jejich pozice. Prohra Strany pro BaH byla překvapující; i zde se však do výsledku jasně promítá vliv centrální politiky a elit na lokální volby.

Lokální volby v BaH nelze pokládat za volby druhého řádu. Na první pohled by se sice mohlo zdát, že lokální úroveň vytváří prostor pro regionální strany a lokální politické elity. Pokud se však podrobí lokální volby analýze, která sleduje předvolební kampaň, volební účast a volební zisky lokálních stran v kontextu se stranami, které mají zastoupení v centrálních orgánech, zjistíme, že se lokální volby výrazně od voleb do centrálních orgánů neodlišují. Volební zisky se váží na stejné politické strany (voliči volí stejné strany bez ohledu na kandidátní listiny menších politických stran), volební účast je

vysoká a předvolební kampaň reflektuje zejména problematiku státu jako celku, nikoli regionální specifika.

Nepotvrdila se ani periodizace doby mezi volbami prvního a druhého řádu. Lokální volby se konaly v tzv. midterm period, a přesto uspěly stejné strany, které jsou zastoupeny v exekutivních orgánech. V BaH se v roce 2008 potvrdil vliv specifické situace v politickém a stranickém systému, který vylučuje možnost vnímat lokální volby jako volby druhého řádu.

Lokální volby v roce 2008 jasně ukázaly rozdělení společnosti BaH podle etnických linií. Bylo potvrzeno, že společnost BaH je i 13 let po válce zatížena silným nacionálním povědomím. Zároveň jsou lokální volby předstupeň voleb parlamentních, které se uskuteční v říjnu 2010. Samozřejmě se nabízí otázka, do jaké míry bude pokračovat naznačený vývoj stranického systému v BaH.

Literatura:

- Balkans Insight, 27. March 2008 (<http://www.balkaninsight.com/?tpid=145&tpl=304>, 20. dubna 2009).
- BiH parliament approves new voting procedures for Srebrenica: www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/05/08/feature-01, 29. října 2008.
- Bosnia and Herzegovina Municipal Election's 5th October 2008. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, July 2008.
- Bosnia vote along ethnic lines in local polls: www.unhcr.org/refworld/country,,,BIH...48fc6b8940,o.html, 10. ledna 2009.
- CABADA, L. (2007): Rozpad a budování státu: Případová studie Bosny a Hercegoviny. In: Waisová, Š. a kolektiv: Slabé státy: selhání, rozpad a obnova státnosti. Plzeň, Aleš Čeněk.
- Campaigning for Local Election in Bosnia Officially Opens www.bosnianews.blogspot.com/2008/09/campaigning-for-local-election-in.html, 10. ledna 2009.
- Central Election Commission: Instruction On procedure and manner of sending, receiving, processing, filling and protecting electronic application and documents, Sarajevo, May 2008.
- Central Election Commission: Rulebook on maintaining the Central Voters Register. Sarajevo, April 2008.
- Centrální volební komise v BaH, Instruction on the deadlines and the sequence of electoral activities for the Local Elections to be held on Sunday, October 5, 2008 : el. verze: www.instruction_onthedealines_and_thesequences_ofelectoral_activities_forthelocal_elections_tobeheld_onsunday_October2008.pdf, 20. září 2008.
- Election Law of BiH. Elektronická verze: <http://www.izbori.ba/eng/default.asp?col=zakon>, 10. března 2009.
- FREIRE, A. (2003): Second Order Election and Electoral Cycles in Democratic Portugal 1975–2002. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Working papers. Elektronická verze: www.ics.ul.pt, 20. září 2009.
- HLADKÝ, L. (2006): Bosenská otázka v 19. a 20. století. Brno, MPÚ. 295–324.
- Konvence Sociálně demokratické strany Bosny a Hercegoviny: www.sdp.ba/convention_2005, 20. září 2008
- MARSCH, M. (1998): Testing the Second Order Election Model after Four European Elections. In. *Britisch Journal of Political Science*. Vol. 28, No. 4., 591–607.

Nezavisne Novine, září 2008. El. Verze: <http://www.nezavisne.com/arhiva.php>, 20. dubna 2009.

Oficiální stránky Strana pro Bosnu a Hercegovinu: <http://www.zabih.ba>, 5. října 2008.

OHR again advises against nationalist rhetoric in BiH. In: www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/2008/06/03/nb-03, 10. září 2008

Polls Close in Bosnia's Local Elections: www.balkaninsight.com/en/main/news/3719, 10. října 2008.

Projev předsedy SDA Sulejmana Tihiće: http://www.facebook.com/pages/Sulejman-Tihi/52303049095#/pages/Sulejman-Tihi/52303049095?v=app_2347471856&viewas=0, 20. dubna 2008.

REIF, K.; SCHMITT, H. (1980): Nine Second Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research* 8, 3–44.

Rozhodnutí Centrální volební komise o volbách v Srebrenici: (Instruction on the procedure and manner of registering voters for voting in person or in absentia for the basic constituency of Srebrenica and running for office in the 2008 Local Election), Sarajevo, May 2008. Elektronická verze: http://www.izbori.ba/documents/ENG/2008_Local_Elections/Instruction_on_procedure_and_manner_of_registering_voters_from_Srebrenica.pdf, 10. března 2009.

SEBASTIAN, S. (2008): Elections in Bosnia and Herzegovina. In: *FRIDE, Democracy Background*, September 2008, č. 17.

ŠARADÍN, P. (2008): Volby druhého řádu a možnosti jejich aplikace v ČR. Olomouc, Filozofická fakulta. 30–45.

ŠEDO, J. (2006): Stranický systém Bosny a Hercegoviny po Daytonu. In.: *Středoevropské politické studie*, č. 2–3, roc. VIII. www.cespr.com/clanek.php?ID=277, 28. října 2009.

The Alumni Centre for Interdisciplinarity Postgraduate Studies: <http://www.soros.org/initiatives/think-tank>, 20. dubna 2009.

Dále bylo v textu využito:

Materiály poskytnuté Statistickým úřadem BiH v průběhu terénního výzkumu (duben 2009).

Archivní materiály Sarajevské univerzity v Sarajevu.

Rozhovory s místními politiky v municipalitách a s místními obyvateli BaH.

Alenka Krašovec

Vývoj a charakteristiky koaličních dohod ve Slovinsku¹

Abstract:

Composition and duration of governmental coalitions are the most frequent research topics within the field of coalitions, while more detailed researches of characteristics of coalition agreements as well as their significance for coalition governance are usually overlooked. The article presents development and characteristics of coalition agreements in Slovenia. As comparative analysis have showed there are three main topics covered by coalition agreements, policies, portfolio allocation, and ways of prevention or resolution of potential conflicts. It last several decades there has been clear tendency toward greater emphasis on policies in coalition agreements. The case study of Slovenia first presents characteristics of Slovenian governments. Further, it reveals that coalition agreements are actually a norm in Slovenian politics. Analysis of all post-electoral coalition agreements shows that all above-mentioned three main topics have been also included in Slovenian coalition agreements in the period 1993–2008 with the same tendency of greater importance of policies within time perspective.

1) Ze slovinštiny přeložil Ladislav Cabada.

Úvod

Výzkum vlád a především vládních koalic na teoretické úrovni se v jednotlivých státech začal ve větší míře rozvíjet v 50. a 60. letech 20. století, zatímco obdobné komparativní studie následovaly od let sedmdesátých. V té době se vytvořily dva základní přístupy, nejdříve výzkum složení (členství), resp. tvorby vlád a vládních koalic, později pak trvání vlád a koalic (Müller, Bergman a Strøm, 2008). Jen okrajově se výzkumníci soustředili na to, co se děje v průběhu cyklu mezi vznikem vlády/koalice a ukončením jejich činnosti; v současnosti je tento aspekt již analyzován výrazněji. Do obou zmíněných segmentů – vytvoření a především zánik zejména vládních koalic – lze přiřadit oblast, jíž se budeme věnovat, tedy tvorbu, význam a charakteristiky koaličních smluv, které určují fungování vládních koalic a pravidla hry. V našem příspěvku se budeme soustředit na Slovinsko, pro něž je od prvních demokratických pluralitních voleb v roce 1990 charakteristická tvorba vládních koalic. Předpokládáme, že také ve Slovinsku koaliční partneři uzavírali koaliční dohody, které se s ohledem na vždy nové zkušenosti s fungováním v rámci koalice stávaly obsáhlejšími a v průběhu času zahrnovaly stále více aspektů spolupráce koaličních partnerů.

Složení vlád a délka jejich existence

Když hovoříme o složení vlád, zpravidla rozlišujeme mezi jednostranickými a koaličními vládami, přičemž koaliční vlády v období po 2. světové válce představují v západní Evropě nejčastější formu vlády, kterou otestovaly všechny země s výjimkou Velké Británie a Španělska (Müller, Bergman a Strøm, 2008: 8). Podobný vzorec dominance koaličních vlád můžeme pozorovat také v zemích střední a východní Evropy v období po roce 1990 (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007: 48). Proto není překvapením, že v posledních dvou dekáдах vzniklo hned několik velkých komparativních analýz vlád a vládních koalic (např. Blondel a Müller-Rommel, eds., 1993; Blondel a Müller-Rommel, eds., 1997; Müller a Strøm, eds., 2000; Blondel a Müller-Rommel, eds., 2001; Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007; Strøm, Müller a Bergman, eds., 2008), které se soustředily zejména na již zmíněné otázky složení a trvání vládních koalic (Grofman, 1989), některé pak zdůrazňovaly jiné aspekty fungování vládních koalic (např. činnost ministrů a předsedů vlád).

Do oblasti složení vlád náleží minimálně dvě důležité a často analyzované otázky. První je otázka počtu stran, jež vládu sestavují. V této dimenzi můžeme rozlišit mezi vládami, složenými z jedné strany a vládami složenými z více stran (koaliční vlády). Koaliční vlády mohou zahrnovat různý počet stran, někdy se stane, že jsou složeny z pěti i více stran (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007: 44). Druhou důležitou otázkou při sestavování vlád je téma velikosti podpory, jíž se vlády těší v parlamentech. V tomto ohledu nejčastěji rozlišujeme mezi menšinovými vládami, jež v parlamentu disponují podporou pouze menšiny poslanců, a většinovými, které podporuje většina

všech poslanců. V případě většinových vlád tradičně rozlišujeme mezi vládami minimální většiny a nadměrnými (*surplus*) koalicemi. Minimální většinové koalice jsou charakteristické tím, že se stanou menšinovými, pokud je opustí kterákoli z koaličních stran. Na druhé straně nadměrné koalice zůstávají většinovými i poté, kdy je opustí jedna z členských stran. Otázkou je, zda numerická kritéria složení vlád jsou jedinými možnými. Někteří autoři upozorňují, že vzhledem k složení koalic je nutné se zabývat rovněž ideologickou příbuzností stran tvořících koalici (Warwick, 1994; van Roozendaal, 1997); hovoříme pak o ideologicky homogenních, resp. heterogenních koalicích.

Část analýz složení vlád je věnována také determinantům tvorby různých výše stručně popsaných druhů vlád/koalic. Nejvíce pozornosti bylo v tomto ohledu věnováno vlivu volebních systémů a typu stranického systému na složení vlád (Laver a Schofield, 1990), přičemž nemůžeme přehlédnout, že volební systémy významně ovlivňují charakter stranických systémů (Duverger, 1986; Norris, 2004). Proporční volební systémy vpouštějí do parlamentu více stran a zpravidla vyvolávají tvorbu koaličních vlád.

Problematika složení vlád byla významně zkoumána i proto, že se nabízely otázky, zda složení vlád ovlivňuje délku jejich trvání. Pokud hovoříme o trvání vlád, musíme určit kritéria tohoto trvání, resp. kritéria toho, (od)kdy hovoříme o nové vládě. V politologické literatuře můžeme rozlišit tři kritéria – o nové vládě hovoříme, pokud a) se změní stranické složení vlády; b) se změní předseda vlády; c) skončí legislativní perioda, resp. jsou konány nové volby (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007: 39; Müller, Bergman a Strøm, 2008: 6). Empiricky byla potvrzena korelace mezi počtem stran ve vládách a trváním vlád. V západní Evropě se ukázalo, že jednostranické vlády existují déle než koaliční (Lijphart, 1999), podobná korelace je patrná také v zemích střední a východní Evropy (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007: 47). Zjednodušeně můžeme říci, že již samotné vytvoření koalice významně přispívá ke kratší existenci vlády, zejména pak u koalic, které zahrnují více než dvě koaliční strany (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007: 46). Také menšinovost či většinovost vlády ovlivňuje délku její existence – ukázalo se, že většinové vlády trvají déle než menšinové, ačkoliv musíme zdůraznit relativně dlouhé trvání menšinových vlád v severských zemích (Lijphart, 1999; Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007). Empirické výzkumy rovněž poněkud překvapivě ukázaly, že minimální většinové vlády trvají déle než nadměrné většinové vlády (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007: 49; Riker, 1962 In Müller, Bergman a Strøm, 2008: 21). Některé výzkumy ukazují, že ideologická příbuznost stran vládních koalic ovlivňuje délku jejich trvání – spolupráce ideologicky příbuznějších stran v koalicích je podle těchto zjištění spojena s delším trváním vlád (Warwick, 1994).

Jak zjistili Müller, Bergman a Strøm (2008), dílčí studie vedle vlivu složení vlády jako další důležitý činitel ovlivňující délku jejich existence zdůraznily rovněž vliv krizových událostí v jejich okolí (např. Laver, 1996).

Charakteristika vlád a vládních koalic ve Slovinsku

Slovinsko v roce 1990 uzákonilo proporční volební systém². S ohledem na již zmíněný vliv volebních systémů na charakter stranických systémů a složení vlád nepřekvapuje potřeba stále konsenzuálnějšího rozhodování uvnitř vlád a důsledkem toho je skutečnost, že v letech 1990–2009 byly všechny slovinské vlády koaliční. S výjimkou jedné vlády, a to Drnovškovy v období leden 1996 – leden 1997, byly všechny vlády většinové. Upozorníme ještě na dva důležité aspekty: a) vláda vytvořená v květnu 1992 fungovala půl roku a byla ve skutečnosti úřednickou vládou, již formálně můžeme označit za menšinovou koalici, která ale měla v parlamentu stálou podporu strany, jež nebyla jejím členem (Sjednocená kandidátka sociálních demokratů /ZLSD/ měla ve vládě „pouze“ své ministry); b) v období Bajukovy vlády (červen 2000 – listopad 2000) měla vláda formálně zajištění podporu 45 poslanců, resp. 50 % poslanců, ale trvale byla podporována ještě dvěma opozičními poslankyněmi, které proto byly vyloučeny ze svých poslaneckých klubů.

Tabulka 1: Slovinské vlády 1990–2009

Předseda vlády a jeho stranická příslušnost	Vládní strany	Počet křesel vládních stran / procento křesel vládních stran V Národním shromáždění	Začátek a konec existence vlády
Alojz Peterle SKD	SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS	47	58.7 %
Janez Drnovšek LDS	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS	38/50	47.5 % / 62.5 %*
Janez Drnovšek LDS	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55	61.1 %
Janez Drnovšek LDS	LDS (+Z-ESS, DS, SSS)**	59	65.5 %
Janez Drnovšek LDS	LDS (+Z-ESS, DS, SSS)**	42***	46.6 %
Janez Drnovšek LDS	LDS, SLS, DeSUS	49	54.4 %
Andrej Bajuk SLS+SKD	SLS+SKD, SDS	45	50.0 %
Janez Drnovšek LDS	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	58	64.4 %
Anton Rop LDS	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	58	64.4 %
Anton Rop LDS	LDS, ZLSD, DeSUS	49	54.4 %
Janez Janša SDS	SDS, NSi, SLS, DeSUS	49	54.4 %
Borut Pahor SD	SD, LDS, DeSUS, Zares	50	55.5 %

Zdroj: Krašovec in Lajh (2008).

2) V období 1990–2009 bylo provedeno několik změn tohoto volebního systému. Dvě z nejdůležitějších jsou a) změna formálně určeného dynamického volebního prahu ze 3 mandátů na ústavně určený práh 4 %; b) změna volební formule pro rozdělení mandátů na úrovni volebních jendotek (do voleb v roce 2000 byla palikována Hareova kvóta, později Droopova kvóta).

Zkratky stran: SKD = Slovinští křesťanští demokraté; SLS (SKZ) = Slovinská lidová strana; SLS+SKD = Slovinská lidová strana a Slovinští křesťanští demokraté (strany se sloučily v dubnu 2000, o několik měsíců později se strana přejmenovala na SLS); ZS = Zelení Slovinska; SDZ = Slovinský demokratický svaz; LS = Liberální strana; DS = Demokratická strana; SSS = Socialistická strana Slovinska; LDS = Liberálně demokratická strana, od roku 1994 Liberální demokracie Slovinska; SDS(S) = Sociálnědemokratická strana Slovinska, od roku 2003 Slovinská demokratická strana; Z-ESS = Zelení – Ekologicko-sociální strana; DeSUS = Demokratická strana důchodců Slovinska; ZL(SD) = Sjednocená kandidátka sociálních demokratů, od roku 2004 Sociální demokraté; NSi = Nové Slovinsko; Zares – Nova politika (Opravdu – Nová politika).

* Formálně měla koalice 38 křesel, protože ZLSD formálně nebyla součástí koalice, ačkoli měla tři ministry. Druhý výpočet ukazuje počet a procento křesel koalice, pokud do ní ZLSD začleníme.

** V lednu 1994 se LDS sloučila s Z-ESS in částmi DS a SSS.

*** Tři poslanci LDS se rozhodli stranu opustit.

Koaliční vlády, které v letech 1992–2002 (s přerušením šesti měsíců v roce 2000) řídil předseda LDS Janez Drnovšek,³ byly často označovány jako středo-levé, ačkoli ve všech jejím řízených vládách spolupracovala alespoň jedna strana pravého středu a spíše bychom je měli označit jako ideologicky heterogenní koalice (Krašovec, 2008; Zajc, 2009). Musíme přitom zdůraznit, že také opozice pak zůstávala ideologicky heterogenní. Na základě poznatků z tabulky 1 vidíme, že LDS formovala široké vládní koalice, z nichž s přibližujícím se koncem legislativní periody zpravidla vystupovaly některé její partnerské strany.

V roce 2000 byla na období šesti měsíců poprvé vytvořena ideologicky homogenní koalice tří středo-pravých vlád. Koalice, o níž můžeme říci, že byla ideologicky homogennější než předchozí vlády, se znovu zformovala v letech 2004–2008. Jde také o první koaliční vládu, která po celou legislativní periodu fungovala beze změn a proto ji můžeme označit za dosud nejstabilnější slovinskou vládu. Ideologická homogenita koalice se ještě zvýraznila vytvořením nové středo-levé vlády po volbách v roce 2008.

Analýza vládních koalic ve Slovinsku nabízí ještě dvě zajímavosti. První z nich je skutečnost, že všechny slovinské parlamentní strany s výjimkou Slovinské národní strany (SNS) již okusily spolupráci ve vládní koalici. V období vládních koalic pod vedením LDS tato strana třikrát podepsala bilaterální dohody s ostatními stranami koalice. V letech 1992–1996 LDS, SDSS a SKD podepsaly koaliční dohodu, zatímco s ZLSD podepsala LDS takovou dohodu odděleně (SDSS a SKD si totiž nepřály podepsat dohodu o spolupráci s postkomunistickou stranou). Bez ohledu na tuto odlišnou formální pozici z hlediska koaličních smluv měla ZLSD ve vládě své ministry. V následující legislativní periodě byla podpisem koaliční dohody mezi LDS a SLS vytvořena koaliční vláda, LDS ovšem separátně podepsala dohodu s DeSUS o podpoře vlády; DeSUS pak ve vládě získala místo ministra bez portfeje. V legislativní periodě 2000–2004 byla vytvořena koaliční vláda mezi čtyřmi stranami, ale LDS opět ještě podepsala separátní dohodu o spo-

3) Drnovšek s téměř deseti lety nepřetržitého vládnutí představoval specifickou stabilní výjimku v kontextu nových demokracií střední a východní (Blondel, Müller-Rommel a Mansfeldova et al., 2007).

lupraci se Stranou mladých Slovinska (SMS), která následně obsadila pozici ředitele Úřadu pro mládež. Na základě popsaných procesů tvorby koalic a koaličních dohod mezi LDS a některými stranami můžeme říci, že jsme ve Slovinsku byli svědkem příkladů formování nejen horizontálních forem koalic, ale rovněž forem hierarchických (Krašovec, 2008). Pro horizontální koalice je typické, že všichni koaliční partneři jsou si v nich rovni. U hierarchických koalic pak můžeme pozorovat, že někteří partneři jsou formálně méně rovnoprávní, protože některé strany mají uzavřenu koaliční dohodu se všemi partnery, jiné jen s některými.

Druhou zajímavostí, která se projevila v posledním období, je ta, že slovinský stranický systém disponuje minimálně jednou stranou, která – v souladu se Sartoriho terminologií – disponuje velkým koaličním potenciálem, ačkoliv je její síla v parlamentu zpravidla malá (disponuje malým počtem poslanců). Jedná se o DeSUS, která po celou dobu od svého prvního vstupu do parlamentu po volbách v roce 1996 spolupracuje ve vládních koalicích.

Zajc (2009: 447) zejména pro první léta formování vládních koalic ve Slovinsku zjistil, že v nich můžeme pozorovat některé obecné vzorce, charakteristické pro tvorbu koalic v zemích střední a východní Evropy, ale také některá specifika, která jsou důsledkem politické kultury a některých nedořešených otázek v souvislosti s (polo)historickými procesy. Formování vládních koalic následně rozděluje do tří period: 1) formativní léta všennárodní spolupráce 1989–1992; 2) léta 1992–2004 označuje jako periodu ideologicky heterogenních koalic; 3) období po roce 2004, které označuje jako období formování ideologicky homogenních koalic (Zajc, 2009: 448).

Význam a charakteristiky koaličních dohod

V případě, že vládu tvoří více stran, resp. koaličních partnerů, se mezi nimi vytvářejí komplexní vztahy, které mohou být i konfliktní povahy. Pro politiky je charakteristické, že se snaží minimalizovat míru nejistoty a možné nespolehlivosti spolupráce s koaličními partnery (Müller, Bergman a Strøm, 2008). Proto se snaží vytvořit cesty a mechanismy, s jejichž pomocí by mohli regulovat komplexní vzorce spolupráce a koordinace v koaličních vládách. Podobně si přejí zamezit či zmenšit možnost vzniku konfliktních situací, a pokud již vzniknou, chtějí mít vytvořené mechanismy jejich řešení. Jak zjišťuje Blondel, konfliktní situace jsou téměř nutnou součástí vládního rozhodování, ale současně je taková situace paradoxní protože na druhé straně musejí vlády směřovat k tomu, aby se takovým situacím maximálně vyhýbaly, pokud chtějí dlouhodobě přežít (Blondel In Andeweg a Timmermans, 2008: 269). Koaliční dohody se tak staly nejpoužívanějším nástrojem zajišťování spolupráce a koordinace ve vládních koalicích, který členové koalic vytvářejí v procesu formování samotné koalice (Strøm a Müller, 1999: 257),

resp. před potvrzením vlády v příslušných zastupitelských tělesech⁴ (De Winter, Timmermans a Dumont, 2000). Timmermans (2003: 12) na základě některých charakteristik koaličních dohod nabízí stručnou a obecnou definici koaličních dohod jako formalizovaných a písemných dohod⁵ mezi dvěma nebo více politickými stranami v procesu tvorby vlády. Poukážme i na to, že Timmermans (2003) mezi koaliční dohody nezapočítává tzv. dohody o podpoře, jimiž si vládní strany, resp. vláda zajišťují pouze parlamentní podporu strany stojící vně vládní koalice.

Jak jsme již uvedli, koaliční vlády jsou nejčastější formou vlády na evropském kontinentu. Údaje o západoevropských vládách ukazují, že sice není nutné, aby koaliční vlády vytvořily koaliční dohodu, ale velká většina tak činí (Müller a Strøm, 2008: 171). Mezi analyzovanými zeměmi nicméně existují velké rozdíly – vytvoření koaliční dohody je pravidlem např. ve Finsku, Nizozemí, Lucembursku, Norsku, Švédsku či Portugalsku, zatímco např. v Itálii je spíše výjimkou než pravidlem (Müller a Strøm, 2008: 170). Většina koaličních dohod byla vytvořena záhy po volbách, několik v průběhu legislativní periody, v Portugalsku a ve Francii zaznamenáváme i vznik koaličních dohod již v předvolebním období. Jak zjistili Müller a Strøm (2008: 171, 172), můžeme v čase pozorovat jasnou tendenci k většímu využití koaličních dohod. Vedle toho byly koaliční dohody v jednotlivých zemích zpravidla zavedeny po několikaleté zkušenosti s koaliční vládou.

V průběhu času se změnil také způsob tvorby koaličních dohod. Pokud v minulosti bylo jejich formování přenecháno zpravidla šéfům stran, v posledních desetiletích je do přípravy dohod zapojeno větší množství osob (Timmermans a Andeweg, 2000). Potenciální koaliční partneři tak formují celé vyjednávací delegace, často jsou vytvořeny rovněž různé pracovní skupiny, které se zabývají dílčími segmenty či aspekty (např. pracovní skupiny pro jednotlivé politiky *Ipolicies*, pro tvorbu mechanismů řešení konfliktů apod.). Jak ukazují výzkumy (srov. Müller a Strøm, eds., 2000), postupně se projevuje tendence k tvorbě koaličních dohod ve více jednacích kolech, což následně prodlužuje celkový čas k vytvoření koaličních dohod. Timmermans a Andeweg (2000) zdůrazňují význam procesu jednání pro samotný výsledek. Podle jejich názoru se jednání o koaliční dohodě stávají stále koncentričtějšími, tj. nejdříve je organizováno první – všeobecné – kolo jednání, po něm pak kola o jednotlivých tématech, v nichž se partneři nejvýrazněji liší. Jak zjišťují zmínění autoři, o těchto tématech není diskutováno popořadě, ale často jsou jednání rozdělena do pracovních skupin, které jednají paralelně. To vše umožňuje jednodušší a rychlejší dohodu mezi potenciálními koaličními partnery.

4) Ačkoliv někteří badatelé uznávají, že je možné vytvořit koaliční dohody již před vlastními volbami, ukázalo se, že se jedná o jev velmi ojedinělý (Strøm a Müller, 1999: 264).

5) Někteří autoři (např. Strøm a Müller, 1999; De Winter, Timmermans a Dumont, 2000; Müller a Strøm, 2008) uvažují o tom, že by mezi koaliční dohody mohly být počítány rovněž neformální a ústní dohody mezi koaličními partnery.

Obecně můžeme říci, že koaliční dohody regulují fungování koaličních vlád a jejich vnitřní pravidla. Konkrétněji pak soudíme, že koaliční dohody mohou zpravidla určovat: a) stanoviska koaličních stran k veřejným politikám; b) veřejné politiky, jimž se bude vláda v době svého mandátu věnovat; c) rozhodovací procedury v koalici; d) rozdělení ministerských a dalších významných postů mezi strany; e) mechanismy řešení konfliktů uvnitř (De Winter, Timmermans a Dumont, 2000; Müller a Strøm, 2008). Koaliční dohody mají tedy mnoho funkcí a věnují se různým aktivitám. Müller a Strøm (2008) zjistili, že koaliční dohody se sice v základu věnují regulaci vztahů mezi stranami koalice, ale mohou být tvořeny také k použití uvnitř jednotlivých politických stran. Můžeme tedy rozlišit dva typy adresátů koaličních dohod: a) Vnitřní skupinu adresátů, kterou tvoří voliči a členové jednotlivých koaličních stran. V tomto smyslu představují koaliční dohody závazek, na nějž se vůdci stran mohou odvolávat, pokud při řešení dílčích otázek narazí na odpor voličů a členů strany. Odvoláním na závazek dodržovat koaliční dohodu mohou minimálně částečně uklidnit své voliče a členy v případě témat, která by mohla znamenat ruptury ve straně; b) Vnitřní skupinu adresátů představují vůdci ostatních koaličních stran; koaliční dohody jsou určeny k zajištění komunikačních standardů mezi stranami koalice a podpory sjednaným rozhodnutím.

Vzhledem k tomu, že koaliční dohody mohou obsahovat všechna zmíněná témata (a některá další) a ve skutečnosti jsou určeny pro rozdílné adresáty, nepřekvapí, že se na obsah dohod odvolávají nejen poslanci, úředníci na vyšších postech, zájmové skupiny, ale také orgány místní samosprávy či masová média (Timmermans in Andeweg: 2000).

Při výzkumu koaličních dohod koaličních dohod je často vyzdvihována otázka jejich obsahu, ale záhy zjistíme, že má několik možných řešení. Nejčastějším přístupem je analýza délky dohody, tj. kolik slov ji tvoří. Při analýze rozsahu je přitom nutné respektovat, že některá prostředí jsou pro uzavírání dohod relativně jednoduchá, některá pak výrazně komplexní a tyto charakteristiky rozsah dohod výrazně ovlivňují. Müller a Strøm (2008) analýzou zjistili, že délka koaličních dohod se mezi státy výrazně odlišuje, ale velké rozdíly jsou i mezi různými dohodami v rámci jednoho státu. Nejkratší koaliční dohodu našli ve Finsku (204 slov), zatímco nejdelší dohoda uzavřená v komplexním prostředí Belgie byla sestavena z 43.550 slov (Müller a Strøm, 2008: 173). Autoři přitom upozorňují, že můžeme najít také příklady, kdy velký rozsah dohod nelze vyvozovat z complexity prostředí – Nizozemí a Portugalsko, jež jsou považovány za méně komplexní vyjednávací prostředí, ale koaliční dohody mezi nizozemskými a portugalskými stranami jsou poměrně rozsáhlé; naopak v Dánsku pozorujeme komplexní jednací arénu, ale dohody jsou krátké. K otázce rozsahu koaličních dohod musíme doplnit ještě jedno empirické zjištění, totiž délku trvání jednání o koaliční dohodě a počet jednacích kol – u obou parametrů nebyla zjištěna korelace s délkou vlastní koaliční dohody. Strøm a Müller (1999) dále uvádějí, že rozsah koaličních dohod závisí rovněž na délce legislativní periody – čím delší je, tím vyšší připravenost stran k vkladu času

a energie do vytvoření rozsáhlejšího materiálu lze očekávat, zatímco v případě kratších period, zejména pak období k dokončení legislativní periody po pádu vlády v jejím průběhu, lze očekávat nižší aktivitu k tvorbě takových dokumentů včetně možnosti vládnout bez koaliční dohody. Jak zjistili De Winter, Timmermans a Dumont (2000), navzdory nelineárnosti tohoto efektu se projevuje všeobecná tendence k navyšování rozsahu koaličních dohod, především: a) kvůli rozšiřování aktivit vlád, což zvyšuje potřebu uzavírat dohody i v oblastech, jež stály mimo vládní aktivitu; b) kvůli vlivu předchozích zkušeností – existuje tendence zachovat v dohodách většinu toho, co v nich bylo v předchozích obdobích a začlenit další pasáže s ohledem na to, kde se v minulosti objevovaly nejasnosti a konflikty mezi smluvními stranami.

Druhým momentem koaličních dohod je otázka, kolik ze zmíněných oblastí je do koaličních dohod začleněno. Tyto oblasti můžeme rozlišit do tří širších skupin:

- a) veřejně-politická oblast (stanoviska koaličních stran k veřejným politikám, veřejné politiky, jimž se bude vláda věnovat);
- b) rozdělení postů (rozdělení ministerských a dalších důležitých postů mezi strany);
- c) regulace fungování (rozhodovací procedury v koalici, mechanismy řešení konfliktů v koalici, pravidla spolupráce).

Analýza koaličních dohod v západních demokraciích ukázala, že dohody zpravidla obsahují pasáže ze všech tří zmíněných oblastí, ale liší se mírou pozornosti, která jim je věnována (Müller a Strøm, 2008: 174). Protože koaliční dohody by měly být zejména veřejně-politickými dokumenty (De Winter, Timmermans a Dumont, 2000: 329), nepřekvapí, že ve většině západoevropských států tato oblast představuje přibližně 90% celkového rozsahu dohod. Významné výjimky v tomto ohledu představují jen Itálie a Rakousko, kdy více než polovina rozsahu koaličních dohod je věnována jiným oblastem než veřejným politikám. Druhý nejrozsáhlejší prostor koaličních dohod zpravidla zaujímá otázka regulace fungování koalice.

Ad a) O veřejně-politické oblasti můžeme říci, že se jím v koaliční dohodě ustavuje každodenní chod veřejných politik. Mohou tedy být určeny ty politiky, o nichž bude vláda jednat a legislativně je (re)formulovat. Je možné v koaliční dohodě určit nejdůležitější aspekty a řešení, které bude koalice sledovat a prosazovat. Zpravidla můžeme pozorovat tendenci k přesnější dohodě smluvních stran u několika z jejich pohledů důležitých veřejných politik; větší výjimku zde představují pouze Finsko a Lucembursko (Müller a Strøm, 2008). Na druhé straně je možné, že některé politiky, v nichž koalice nepředkládá výraznou aktivitu, se pouze zmíní a nejsou přesněji popsány.

Při tvorbě koaličních dohod je z hlediska veřejných politik nutné identifikovat zájem a preference koaličních stran a také oblasti, kde mají strany silný zájem a sou-

časně rozdílné postoje. Zde můžeme rozlišit čtyři základní strategie (ne)zahrnutí těchto politik a jejich řešení do dohody. První je možnost, že strany o nich jednájí a pokusí se dosáhnout explicitního kompromisu; druhou možností je dosažení implicitního kompromisu, což je snazší, ale zpravidla dojde k problémům při realizaci dohody, kdy nastávají nová kola jednání; třetí možností je určení způsobů, jak se v průběhu vládnutí strany budou pokoušet sblížit své odlišné pohledy; poslední možností je přenos rozhodnutí za horizont běžící legislativní periody (Timmermans, 2006). Může se tedy např. stát, že některé politiky jsou v dohodách pouze zmíněny, protože partneři nedosáhli kompromisu. Právě tak je možné, že některé politiky vůbec zmíněny nejsou, protože partneři zjistili blízké postoje a konkrétnější dohoda není nutná, nebo mají partneři naopak příliš odlišné postoje a nejsou schopni je jakkoli ujednotit.

Ad b) Rozdělení postů bylo v minulosti důležitější součástí koaličních dohod než je tomu v současnosti. Zpravidla se dnes koaliční partneři nejdříve domlouvají o veřejně-politickém segmentu a teprve poté o rozdělení postů ve vládě, ale není to nutně jediný možný přístup. Navzdory tomu, že tato oblast nutně není důležitou součástí dohod, neznamená to, že vlastní otázka rozdělení postů není důležitá. Každopádně se takové jednání zpravidla nezastaví u postů ve vládě, ale – ve větší či menší míře – přesune se i na některé vysoké politické a úřednické posty a důležité pozice v ekonomické sféře (přirozeně jen tehdy, pokud má stát v podnicích své podíly).

Ad c) Regulace fungování koalic má tři důležité aspekty. První se týká určení mechanismu přijímání rozhodnutí v rámci koalic – zpravidla je zaveden princip většinového rozhodování. Vedle toho je často určen i způsob dosahování rozhodnutí, zejména v případech, kdy mají partneři velmi odlišné postoje. Druhý aspekt se váže na pravidla zajišťování tzv. koaliční disciplíny, zejména při přijímání zákonů, ale často i v dalších parlamentních aktivitách, např. práci komisí nebo interpelacích vůči vládě a jejím členům. Zpravidla je chování koaličních partnerů sjednáno a očekává se disciplinované dodržení dohod při přijímání zákonů. V dalších oblastech se často stane, že partneři nejednají koordinovaně, což vede ke konfliktům (Müller a Strøm, 2008). Podobně konflikty nastávají, pokud partneři nemají srozumitelné mechanismy hledání společných postojů k otázkám, jež v koaliční dohodě nemohli předpokládat a nejednali o nich, nebo v dohodě nevypracovali mechanismy řešení konfliktů.

Myšlenka, že jednání o koaličních dohodách pomáhají snížit možnost vzniku konfliktu mezi koaličními partnery, je mezi stranami výrazně rozšířena (Timmermans a Andeweg, 2000); koncept koaličního vládnutí by měl být postaven na základě myšlenky vyhýbání se konfliktům a jejich regulace (Andeweg a Timmermans, 2008: 269). Vedle toho si musíme uvědomit, že koaliční dohody nejsou zákony ani akty, které by byly právně závazné, případně by o jejich aplikaci a domnělém porušení rozhodovala třetí osoba, např. soud (Timmermans a Andeweg, 2000). To také znamená, že implementa-

ce dohod závisí na smluvních partnerech; obtíže a konflikty musejí rovněž vyřešit sami. Přitom si musejí uvědomovat, že koaliční dohody jsou vždy neúplné a také je nejde vždy jako celek naplnit. Timmermans a Andeweg (2000), resp. Andeweg a Timmermans (2008) identifikovali několik typů možných mechanismů zamezení/řešení konfliktů v koaličních vládách, jež tyto vlády zahrnují do koaličních dohod. Tyto mechanismy podle autorů (Andeweg a Timmermans 2008: 271–273) můžeme rozdělit do tří skupin: a) vnitřní mechanismy, resp. arény (v nich spolupracují pouze ministři a předseda vlády); b) vnější mechanismy, resp. arény (v nich spolupracují aktéři, kteří nejsou členy vlády) jako např. setkání šéfů parlamentních frakcí koaličních stran, setkání představitelů stran apod.; c) smíšené mechanismy, resp. arény (zahrnují jako členy vlád, tak další aktéry) v podobě setkání ministrů a šéfů parlamentních frakcí nebo setkání ministrů s důležitými členy stran. Vládní koalice přirozeně mohou vytvořit i další mechanismy zamezení/řešení konfliktů, ale v koaličních dohodách zpravidla pozorujeme tři výše zmíněné (Andeweg a Timmermans, 2008). Někteří badatelé zjistili, že užití zmíněných mechanismů zamezení/řešení konfliktů se specificky váže na některé veřejné politiky. Ale také typ konfliktu je bezesporu určujícím činitelem toho, jaké mechanismy řešení konfliktu budou využity – pro řešení nejzásadnějších konfliktů (zahrnujících zcela divergentní tendence partnerů) se zpravidla používají vnější či smíšené mechanismy, zatímco menší a četnější konflikty jsou zpravidla vyřešeny ve vnitřní aréně vlády (Andeweg a Timmermans, 2008: 278).

Charakteristika koaličních dohod ve Slovinsku

Jak uvádí Zajc (2009: 457), všechny vládní koalice, jež se formovaly po volbách – na začátku nové legislativní periody – uzavřely koaliční dohody. To neplatí pro tzv. úřednickou vládu, již pro období do předčasných parlamentních voleb v květnu 1992 vytvořil předseda vlády Janez Drnovsek, nicméně s ohledem na již zmíněná zjištění Strøma a Müllera (1999) o vlivu očekávané délky existence vlády není taková absence koaliční dohody překvapivá. Zajc (2009: 457) zjišťuje, že koaliční dohody byly zpravidla podepsány po vyslovení důvěry předsedovi vlády v Národním shromáždění a před vyslovením důvěry vlády tamtéž. Výjimku představuje pouze první vláda Demokratické koalice Slovinska (DEMOS) a také vláda, která fungovala pod vedení Andreje Bajuka ve druhé polovině roku 2000 do konání řádných voleb. Vláda DEMOS-u byla také jedinou, která koaliční dohodu podepsala již před volbami.

Analýza koaličních dohod slovinských vládních koalic od roku 1992⁶ ukazuje, že první koaliční dohody⁷ (1992 a 1996) byly podstatně kratší než pozdější dohody. Pokud dohody analyzujeme podle počtu slov (tuto metodu využili mnozí další badatelé při tvorbě komparativních mezinárodních analýz, s nimiž pracujeme), vidíme, že existuje jasný rozdíl mezi dohodami z 90. let a po přelomu tisíciletí.

Tabulka 2: Rozsah koaličních dohod ve Slovinsku (počet slov)

Drnovšek 1993*	2.825
Drnovšek 1997	5.795
Drnovšek 2000**	32.399
Janša 2004	27.810
Pahor 2008	30.114

* včetně dvou příloh, ale bez separátní dohody mezi LDS a ZLSD

** včetně příloh, ale bez separátní dohody o spolupráci mezi LDS a SMS

Pokud se podíváme na dohody z hlediska obsahových segmentů, jež byly uvedeny jako hlavní součásti koaličních dohod v západoevropských státech (veřejné politiky, rozdělení postů, regulace fungování koalic), vidíme, že všechny tři segmenty nacházíme také ve slovinských koaličních dohodách. Dílčí výjimku představuje pouze první analyzovaná dohoda, kdy rozdělení postů není zmíněno (dohoda zahrnuje pouze konstatování, že předseda vlády bude při jmenování ministrů respektovat odborná kritéria a všeobecný princip proporčního zastoupení stran ve vládě s ohledem na jejich sílu v parlamentu).

Tabulka 3: Obsahy koaličních dohod ve Slovinsku

	Veřejně-politický segment	Rozdělení postů	Regulace fungování	Ostatní*
Drnovšek 1993	✓	–	✓	✓
Drnovšek 1997	✓	✓	✓	✓
Drnovšek 2000	✓	✓	✓	✓
Janša 2004	✓	✓	✓	✓
Pahor 2008	✓	✓	✓	✓

* zohledňujeme zejména prvotní a finální rozhodnutí

6) Do analýzy jsme nezahrnuli dohodu podepsanou již před volbami, tedy dohodu koalice DEMOS. Domníváme se, že principy tvorby koaličních dohod se liší s ohledem na dobu jejich vzniku – před volbami či po nich. Neprovedli jsem ani analýzu koaliční dohody Bajukovy vlády z roku 2000, protože se nám dohodu nepodařilo získat..

7) Ve všech případech byly sjednány koaliční dohody, pouze vládní koalice 2004–2008 pod vedením Janeze Janši uzavřela koaliční smlouvu. V příspěvku budeme tuto odlišnost ignorovat a užívat jednotné označení „koaliční dohoda“.

S ohledem na představená zjištění, že koaliční dohody jsou primárně veřejně-politické dokumenty (De Winter, Timmermans a Dumont, 2000: 329) bychom také ve Slovinsku mohli očekávat, že všechny dohody v nejvýraznější míře obsahují sjednané cíle a řešení v oblasti veřejných politik. To potvrzuje tabulka č. 4.

Tabulka 4: Rozsah veřejně-politického segmentu v koaličních dohodách (počet slov)

	Počet slov vybraného segmentu (celkový rozsah koaliční dohody)
Drnovšek 1993	1.617 (2.825)
Drnovšek 1997	3.708 (5.795)
Drnovšek 2000	29.864 (32.399)
Janša 2004	26.197 (27.810)
Pahor 2008	28.204 (30.114)

Veřejně-politická oblast představuje ve všech sledovaných dohodách více než polovinu rozsahu. Jasná je rovněž tendence, že s nárůstem rozsahu dohod roste i podíl tohoto segmentu v dohodách. Koaliční dohoda z roku 2000 zde představuje zlom, když tato oblast představuje 92–94 % objemu koaličních dohod uzavřených v letech a 2000, 2004 in 2008. Počet politik, jimž se dohody věnují, zůstává podobný (od 16 do 18), výjimku představuje pouze první dohoda, která se věnuje pouze jedenácti politikám.

Víceméně podle očekávání se s nárůstem rozsahu veřejně-politického segmentu v dohodách zmenšuje také abstrakce při pojednání jednotlivých politik. Pokud o prvních dvou dohodách můžeme říci, že obsahují především odvolání na jednotlivé politiky a obecné cíle, jichž má být dosaženo, od roku 2000 jsou tyto oblasti podrobně popsány – vedle cílů jsou uvedeny i nutné kroky, které mají vést k jejich naplnění. Dohoda z roku 2000 je zajímavá i tím, že vládní koalice se explicitně zavazuje ke koordinovanému jednání při prosazování 202 návrhů zákonů (do dohody tak při každém předání návrhu zákona parlamentu bylo zaspáno např. „koalice návrh zamítne“, „koalice návrh podpoří“, „vláda návrh stáhne“ apod.).

Rozdělení postů představuje v každé analyzované dohodě nejméně rozsáhlou pasáž. V podstatě vždy obsahuje pouze část, kterou můžeme popsat jako seznam konkrétních osob, které obsadí ministerské posty (1997, 2004, 2008), nebo rozdělení ministerstev stranám (2000). Pouze dohody z let 1997 a 2000 obsahují v části, kterou můžeme chápat jako „regulaci fungování“, ještě zmínku o kádrové politice v rámci koalice.

Důležitým, ale nikoli rozsáhlým, motivem dohod je i určení procedur fungování koalice. Zejména dohody z let 1993, 1997 a 2000 jsou v tomto ohledu obsáhlejší. V dohodách z let 1997 a 2002 vidíme přesnější regulaci principů práce a rozhodování ve vládě a poslanců vládních stran. Je to přirozené, protože rokem 1993 bylo zahájeno období vládních koalic, které můžeme označit za ideologicky heterogenní a s četnými konflikty kvůli odlišným preferencím partnerů (Zajc, 2009).

Všechny koaliční dohody ve Slovinsku obsahují také způsob a aktéry koordinace uvnitř vládních koalic. Zpravidla se jedná o tzv. koordinace předsedů stran a koordinace šéfů parlamentních frakcí. Mohli bychom tedy říci, že je vytvořen jak vnitřní (s podmínkou, že lídři stran jsou členy vlády), tak vnější mechanismus (aréna) k řešení a zamezování konfliktů. V koaliční dohodě z roku 2004 poprvé vidíme závaznou časovou složku pro setkávání předsedů stran a/nebo šéfů poslaneckých frakcí vládních stran (jednou měsíčně), dohoda rovněž určila, že bude jednou ročně připravena zpráva o dodržování koaliční dohody. Dohoda z roku 2008 určuje, že představitelé koaličních stran se budou setkávat dvakrát ročně kvůli hodnocení implementace cílů koaliční dohody. Dohoda dále nabízí novou formální možnost začlenění všech poslanců do práce vládní koalice, protože předseda vlády nebo grémium předsedů koaličních stran může svolat společnou schůzku všech poslanců koaličních stran (kvůli zajištění jejich lepší informovanosti a možnosti jejich vlivu na formování provádění vládních politik). Vedle zmíněných aktérů koordinace byli v roce 1997 jako možní důležití aktéři explicitně zmíněni rovněž hlavní tajemníci vládních stran.

Závěr

Analýza tvorby koaličních dohod ukázala, že ve Slovinsku pozorujeme vznikající tradici jejich vytváření, přičemž první roky koaličních vlád byly regulovány výrazně méně než je znakem pozdějších vládních koalic. V komparativním mezinárodním pohledu se nejedná o nic neobvyklého. Slovinsko se od převládajícího vzorce západoevropských států a stran neliší ani při pohledu na obsahy koaličních dohod a specifické charakteristiky veřejně-politického segmentu, kterému je od roku 2000 věnováno více než 90 % prostoru koaličních dohod. Z hlediska rozsahu je procedurám fungování koalic věnováno podstatně méně pozornosti, ale jednalo se o otázky důležité zejména v bouřlivých 90. letech, jež se vyznačovala četnými konflikty mezi stranami a také nestabilitou fungování stran (fúze a rozpady stran). Alespoň částečně se jednalo rovněž o nezkušenost stran s fungováním v koalicích.

Můžeme říci, že naše analýza nabízí základní informaci o koaličních dohodách ve Slovinsku. V budoucnosti bychom se měli ptát ještě alespoň na to, jaký význam analyzované dohody měly na existenci a fungování koaličních vlád. Jen tak bude možné zhodnotit jejich skutečný význam.

Literatura:

- ANDEWEG, B. Rudy a TIMMERMANS, ARCO (2008): Conflict Management in Coalition Government. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford, str. 269–300.
- BLONDEL, Jean a MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand, eds. (1993): *Governing Together*. MacMillan: London.
- BLONDEL, Jean a MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand, eds. (1997): *Cabinets in Western Europe*. MacMillan: London.
- BLONDEL Jean a MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand, eds. (2001): *Cabinets in Eastern Europe*. Palgrave: London.
- BLONDEL, Jean, MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand a MALOVA, Darina et al. (2007): *Governing New European Democracies*. Palgrave Macmillan: Hampshire, New York.
- DUVERGER, Maurice (1986): Duverger's Law: Forty Years Later. In: Bernard Grofman a Arend LIJPHART (eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press: New York, str. 69–84.
- De WINTER, LIEVEN, TIMMERMANS, ARCO A DUMONT, PATRICK (2000): Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics. In: Wolfgang C. Müller a KAARE Strøm (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford, str. 300–355.
- GROFMAN, Bernard (1989): The Comparative Analysis of Coalition Formation and Duration. *Distinguishing Between-Country and Within-Country Effects*. *British Journal of Political Science*, 19, str. 291–302.
- KRAŠOVEC, Alenka (2008): Evolution of (In)Formal Roles of the Prime Minister's Office and the General Secretariat of the Government in Slovenia. In: Bernadette Connaughton, Goerg Sootla a B. Guy Peters (eds.): *Politico-Administrative Relations at the Centre: Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. NISPAcee: Bratislava, str. 36–59.
- LAVER, Michael a SCHOFIELD, Norman (1990): *Multiparty Government*. Oxford University Press: Oxford.
- LAVER, Michael (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinet and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press: Cambridge.
- LIJPHART, Arend (1999): *Patterns of Democracy*. Yale University Press: New Haven.
- MÜLLER, C. WOLFGANG A STRØM, KAARE, eds. (2000): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford.
- MÜLLER, C. Wolfgang, BERGMAN, TORBJÖRN A STRØM, KAARE (2008): Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller a TORBJÖRN Bergman (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford, str. 1–50.
- MÜLLER, C. Wolfgang a Strøm, Kaare (2008): Coalition Agreements and Cabinet Governance. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford, str. 159–199.
- NORRIS, Pippa (2004): *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*. Cambridge University Press: Cambridge.
- STRØM, KAARE A MÜLLER, C. Wolfgang (1999): The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5(3), str. 255–282.
- STRØM, KAARE, MÜLLER, C. WOLFGANG A BERGMAN, TORBJÖRN ur. (2008): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford.
- TIMMERMANS, ARCO A ANDEWEG, B. RUDY (2000): The Netherlands: Still the Politics of Accommodation? In: Wolfgang C. Müller a Kaare Strøm (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford, str. 356–398.

TIMMERMANS, Arco (2003): High Politics in the Low Countries: An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and the Netherlands. Ashgate: Aldersholt, Burlington.

TIMMERMANS, Arco (2006): Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multi-Party Systems. European Journal of Political Research, 45, str. 263–283.

VAN ROOZENDAAL, Peter (1997): Government Survival in Western Multi-Party Democracies. European Journal of Political Research, 32, str. 71–92.

WARWICK, Paul (1994): Government Survival in Parliamentary Democracies. Cambridge University Press: Cambridge.

ZAJC, Drago (2009): Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji. Teorija in praksa, XLVI, št. 4, str. 445–463.

Jiné zdroje:

Medstrankarski sporazum o delovanju strank vladne koalicije in njihovih ministrov v vladi mandatarja dr. Janeza Drnovška (1993).

Sporazum o sodelovanju Liberalne demokracije Slovenije in Slovenske ljudske stranke v Vladi republike Slovenije (1997).

Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije (2000).

Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2004–2008 (2004).

Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012 (2008).

Martin Kreidl

Přihlížejí voliči i ve druhém kole senátních voleb k osobnostním charakteristikám kandidátů?¹

Abstract:

Voting behavior in the first round of the elections to the Senate of the Parliament of the Czech Republic has been shown to be highly personalized. Individual characteristic of candidates (age, gender, education, place of residence) had a strong effect upon the choices of voters even when candidate's electoral party was statistically controlled. This paper extends previous analysis by looking into voting behavior in the second round of elections. I utilize data from a panel survey of voters conducted in the fall of 1996, when the first senate elections took place. Using a discrete choice model of voting, I show that party affiliation dominated the second round and personal characteristics of candidates were marginalized as choice criteria.

Úvod: je druhé kolo senátních voleb personifikované?

Volební chování voličů ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky je z řady důvodů málo zmapované. Příčiny tohoto stavu jsou věcné, paradigmatické, praktické i meto-

1) Rád bych poděkoval Šárce Vohlídalové, Martině Štípkové a Lucii Hoškové za asistenci v různých fázích přípravy tohoto článku. Text vznikl s finanční podporou Specifického výzkumu na FF ZČU.

dologické (srov. Kreidl 2009). Politologický pohled na senátní volby se doposud omezoval spíše na úvahy o roli volebního systému těchto voleb na reprezentaci politických stran a podobu stranického systému (např. Chytilík 2005a, 2005b). Senát je slabší a u veřejnosti méně populární (Kunštát 2009) z obou komor českého parlamentu; volební účast v senátních volbách je tradičně velmi nízká (Linek, Lyons 2007: 64). Česká politická sociologie – zřejmě i z těchto důvodů – věnovala volbám druhého řádu v posledních letech obecně méně pozornosti než volbám do Poslanecké sněmovny (viz Kreidl 2009). Empiricko-analytický zaměřený proud české politické vědy spoléhá spíše na komparativní metodu než na analýzu kvantitativních dat z databází ČSÚ a/nebo z dotazníkových šetření, tj. dat, která by byla pro popis volebního chování ideální. Sběr dat, která by byla vhodná pro tuto úlohu, by mimo to byl – zejména kvůli systému voleb² – značně náročný. Konečně platí, že znalost vhodných postupů zpracování takových dat byla v minulosti v české odborné komunitě omezená a snad i proto neměli akademici přílišný zájem taková data sbírat a vytěžovat.

Senátní volby přesto nabízejí řadu zajímavých věcných hypotéz k ověření. Například platí, že je každá strana v každém volebním obvodu reprezentována nejvýše jedním kandidátem. Proto na vlastnostech těchto kandidátů může nebývale silně záviset volební úspěch stran. Z nedávných analýz volebního chování v prvním kole senátních voleb vyplynulo, že jsou senátní volby poměrně značně personifikované a voliči k osobním charakteristikám kandidátů – k jejich věku, pohlaví, vzdělání a bydlišti – přihlíželi překvapivě často. Vhodně zvolený kandidát tak získával voliče nad rámec pouhých stranických preferencí, nebo stranické ideologie.

„Ideální kandidát/ka“ se významně lišil/a pro různé skupiny voličů. Platilo například, že voliči/ky nad 40 let zřetelně preferují kandidáty blízké jim věkem. Mladší voliči/ky na věk kandidujících nehledí. Podobně platí, že ženy preferují kandidáty bydlící ve volebním obvodu a kandidáty starší. Muži naopak preferují mladší kandidáty žijící mimo území volebního obvodu. Vzdělanější voliči/ky preferují kandidáty (muže), kteří nežijí na území volebního obvodu (viz Kreidl 2009).

Výše citovaná analýza by mohla být – mimo jiné – chápána jako návod pro strany, jak zvolit ideálního kandidáta pro jejich cílovou voličskou skupinu a příslušný vo-

lební obvod. Taková strategie ale nevyhnutelně naráží na závažné omezení: citované výsledky se týkají pouze prvního kola senátních voleb. Druhé kolo zatím nebylo analyzováno. Proto je – čistě hypoteticky – možné, že se voliči ve druhém kole voleb rozhodují podle jiných kritérií. Je možné, že právě ty vlastnosti, které kandidátům napomáhají k úspěchu v prvním kole voleb, jsou překážkou úspěchu v kole druhém.

V tomto textu provádím statistickou analýzu dat o volebním chování voličů ve druhém kole senátních voleb z roku 1996. Zajímá mne, zda (a jak) individuální vlastnosti kandidátů (věk, pohlaví, vzdělání, místo bydliště) zvyšují/snižují jejich oblibu u voličů nad rámec preferencí pro volební stranu, tj. zajímá mne, zda existuje profil „ideálního kandidáta“. Ukazuji dále, zda mají všechny skupiny voličů stejné preference, nebo zda se s ohledem na „ideálního kandidáta“ liší. Výsledky srovnávám s již dříve zveřejněnou studií volebního chování v prvním kole voleb (Kreidl 2009). Volby z roku 1996 volím s ohledem na dostupnost dat – žádné další senátní volby nebyly žádoucím způsobem zachyceny ve výzkumech veřejného mínění a tak je podobná analýza nemožná.

Data a metodologie

Data, která používám v analýze, pocházejí z panelového výzkumu, který při příležitosti prvních voleb do Senátu PČR v roce 1996 provedla agentura SC&C pro Českou televizi. Dotazování panelu respondentů proběhlo před prvním kolem senátních voleb, před druhým kolem a po druhém kole. První kolo voleb se konalo 15.–16. 11. 1996 a dotazování proběhlo v období 48 hodin před otevřením volebních místností (tj. ve dnech 13.–14. 11. 1996). Druhé kolo voleb se konalo (tam, kde to bylo potřeba³) ve dnech 22.–23. 11. 1996. Druhá vlna dotazování respondentů proběhla opět v období 48 hodin před otevřením volebních místností (tj. ve dnech 20.–21. 11. 1996). Výzkum měl i třetí vlnu dotazování, která proběhla po skončení voleb. Tato třetí vlna dotazování bohužel není v technické zprávě k výzkumu dostatečně zdokumentována a proto data z ní v analýze nepoužívám.⁴

Základní populací výzkumu byli dospělí občané ČR, tj. všichni obyvatelé starší 18 let. Výběr respondentů probíhal poměrně komplikovaným, víceetapovým způsobem. Výběrová procedura zahrnovala v prvním kroku pravděpodobnostní stratifi-

2) Volby se po roce 1996 konají vždy jen na jedné třetině území ČR, přičemž senátní volební obvody mají specifické územní vymezení, které jde často napříč vymezením správních územních jednotek, které jsou jinak ve výběrových dotazovacích šetřeních obvyklou oporou pro výběr respondentů. Proto je metodologicky obhajitelný výběr a ekonomicky úsporný respondentů pro šetření senátních voleb mimořádně náročný. Další komplikací je skutečnost, že mnoho stran kandiduje jen v některých volebních obvodech, což komplikuje dotazovací situaci. Naopak kandiduje řada nezávislých kandidátů, které je také obtížné do obvyklých výzkumů veřejného mínění zařadit.

3) Ve čtyřech obvodech byl senátor zvolen již v prvním kole. Šlo o obvody číslo 22, 25, 26 a 60. Zvoleni byli ve třech případech kandidáti ODS (M. Kondr, J. Koukal, V. Zeman) a v jednom případě kandidát KDU-ČSL (J. Zahradníček).

4) Dokumentace k výzkumu (technická zpráva, dotazníky z první a druhé vlny dotazování) je bohužel poměrně strohá a je k dispozici pouze v angličtině. Dotazník ke třetí vlně dotazování není k dispozici vůbec.

kovaný výběr zohledňující regionální a politické členění území ČR. Druhým krokem byl pravděpodobnostní skupinkový výběr dotazovacích lokalit. Třetím krokem byla metoda náhodné procházky ve zvolené lokalitě, přičemž konkrétní respondenti byli voleni s ohledem na předem stanovené kvóty (věk, pohlaví, vzdělání). Celkem bylo v první vlně výzkumu dotázáno 1174 respondentů. Vzhledem ke kvótní komponentě výběru není možné uvést míru návratnosti. K dalšímu zpracování je možné využít údaje od 1171 respondentů, protože u tří osob nebylo možné z dat spolehlivě zrekonstruovat údaj o příslušnosti k některému senátnímu volebnímu obvodu. Protože se jen menší část respondentů senátních voleb skutečně zúčastnila a uvedla údaje o preferovaném kandidátovi, je analytický soubor podstatně menší (viz níže).

Dotazování proběhlo metodou standardizovaného rozhovoru s dotazníkem. V první vlně dotazování se rozhovor týkal – mimo jiné – záměru zúčastnit se voleb, jména a příjmení prvního a případně i dalšího preferovaného kandidáta, strany, s níž si respondent prvního preferovaného kandidáta spojuje, ale i dalších údajů. Druhá vlna dotazování se věnovala retrospektivním dotazům na skutečné volební chování v prvním kole voleb, zamýšlené volební účasti ve druhém kole a zamýšlené volby ve druhém kole. V obou kolech se opakovalo několik základních dotazů na socio-demografické charakteristiky respondentů (pohlaví, dosažené vzdělání, rok narození, zaměstnanecký status, subjektivní třídní postavení atp.).⁵

Spolehlivost odpovědí ohledně volebního chování a záměrů byla ve výzkumu zřejmě snížena skutečností, že šlo o první senátní volby a lidé (respondenti, ale zřejmě i tazatelé⁶) byli jen málo informovaní. Respondenti tak měli poměrně značné problémy uvádět konzistentní informace o preferovaném kandidátovi a jeho stranické afilii. Počet zřetelně chybných a nekonzistentních odpovědí sice v druhém kole dotazování klesl, i tak byl ale značný. Odpovědi jsem ale i tak musel před samotnou analýzou editovat. Opravoval jsem například zjevné překlepy ve jménech kandidátů. Pokud respon-

dent uvedl jméno kandidáta, který v jeho obvodu nekandidoval, označil jsem údaj o volbě jako chybějící.

Volební chování voličů ve druhém kole senátních voleb analyzuji na základě zamýšlené volby, která byla zjišťována ve druhé vlně panelu. Mám k dispozici platné údaje za 358 respondentů, kteří žijí v senátních obvodech, kde se konalo druhé kolo voleb a kteří uvedli zamýšlenou volbu (preferovaného kandidáta) a u kterých máme k dispozici jejich základní socio-demografické charakteristiky (viz níže). Těchto 358 respondentů je rozmístěno v celkem 48 senátních volebních obvodech. V průměru máme k dispozici údaje o 12,9 respondentech v obvodu, nejnižší počet použitých respondentů na obvod je 1 (Kutná hora), nejvyšší je 33 (Beroun). Průměrná velikost souboru respondentů na obvod je postačující pro naši statistickou analýzu. Neúplné zastoupení volebních obvodů snižuje reprezentativnost a zobecnitelnost výsledků.

Popisné statistiky souboru respondentů jsou uvedeny v Tabulce 1. Z ní je zřejmé, že v souboru mírně převažují muži nad ženami (52 % vs. 48 %). Výrazně převažují vzdělanější respondenti (alespoň maturitu mají dvě třetiny respondentů). Mezi respondenty jsou zastoupeni voliči kandidátů za ČSSD, ODS, ODA a KDU-ČSL. KSČM sice měla ve druhém kole čtyři své kandidáty, žádný z nich ale nebyl respondenty označen za preferovaného kandidáta. Voliče jediného „nezávislého“ kandidáta ve druhém kole – R. Falbra – v analýze přiřazuji k voličům ČSSD, protože množství dat nedovoluje zachovat samostatnou kategorii nezávislých kandidátů.

Tabulka 1: Popisné statistiky souboru respondentů z panelového výzkumu senátních voleb v ČR v roce 1996 a souboru pro analýzu volebního chování ve druhém kole senátních voleb.

	Celý soubor respondentů	Soubor použitý v analýze
Pohlaví		
Muž	50,4%	51,7%
Žena	49,6%	48,3%
Věk		
18–39 let	46,7%	39,4%
40–59 let	38,2%	42,5%
60 a více let	14,0%	18,2%
Věk chybí	0,9%	
Vzdělání		
Bez maturity	43,6%	33,2%
Alespoň maturita	56,4%	66,8%
Volil senátora za stranu		
ČSSD	8,2%	25,0%
ODS	15,8%	60,7%
ODA	3,5%	6,2%

5) Protože socio-demografické charakteristiky respondentů byly zjišťovány opakovaně (a opakovaný dotaz někdy vedl k údajům odlišným od prvního dotazu), bylo třeba vyčistit i tyto údaje. Rozhodl jsem se respektovat výsledek prvního dotazu (pokud byl k dispozici). Odpovědi na otázky z druhé vlny dotazování jsem použil pouze tam, kde v prvním rozhovoru respondent nějaký údaj neuvedl (např. kvůli předčasně ukončenému dotazování). Tímto způsobem jsem byl schopen získat údaj o pohlaví a vzdělání pro všechny respondenty výzkumu. Chyběl však nadále údaj o věku u 11 respondentů.

6) Z dokumentace k výzkumu není zřejmé, jak probíhalo přiřazování dotazníků k volebním obvodům – zda je prováděla agentura po sebrání dat, nebo zda kódování volebního obvodu prováděli přímo tazatelé v terénu. Proto i informovanost tazatelů může být zdrojem chyb měření.

Martin Kreidl

KDU-ČSL	5,4%	8,2%
KSČM	3,0%	0%
Jiná	3,0%	0%
Údaj chybí	64,1%	0%
Počet pozorování	1171	358

Zdroj: SC&C pro Českou televizi (1996), vlastní výpočty

Pozn.: v analýze jsou použiti pouze voliči, kteří měli možnost volit ve druhém kole a uvedli, koho budou volit. Výjimkou jsou dva respondenti, kteří volili kandidáta KSČM, neboť těch byl velmi malý počet, který neumožňoval spolehlivou analýzu. Nezávislý kandidát R. Falbr byl v analýze považován za kandidáta ČSSD.

Protože v každém obvodu do druhého kola postupují pouze dva kandidáti, analýza se týká voleb mezi pouhými 96 kandidáty, kteří kandidovali v obvodech, kde máme respondenty s platnými a použitelnými odpověďmi. Z nich 47 kandidovalo za ODS, 30 za ČSSD (včetně „nezávislého“ R. Falbra), 10 za KDU-ČSL, 5 za ODA a 4 za KSČM. S ohledem na interpretaci výsledků uvádíme i přehled, kteří kandidáti se ve druhém kole voleb ve zmiňovaných 48 obvodech potkali. Ve 29 případech šlo o setkání kandidátů ODS a ČSSD, v 10 případech KDU-ČSL a ODS, ve třech případech ODS a KSČM, v 5 případech ODS a ODA a v jednom obvodě došlo k soutěži KSČM a ČSSD. Je tedy zřejmé, že nejsou zastoupeny všechny teoreticky možné kombinace stran, což opět může omezovat zobecnitelnost výsledků na pozdější volby, kdy se ve druhém kole setkávaly i jiné dvojice stran.

Tabulka 2: Popisné statistiky souboru kandidátů použitého v analýze.

Počet jednotlivých kandidátů N=96.

Proměnná	Procentní distribuce v použitém souboru kandidátů
Věk	
40–49 let	28,1%
50–59 let	51,0%
60 a více let	20,8%
Pohlaví kandidáta	
Muž	88,5%
Žena	11,5%
Vzdělání a akademické tituly	
Vyšší (Profesor, docent)	7,3%
Vysokoškolské vzdělání	72,9%
Nemá vysokoškolské vzdělání	19,8%
Kandidoval v místě bydliště	
Ano	79,2%
Ne	20,8%
Volební strana kandidáta	

ČSSD	31,3%
ODS	49,0%
ODA	5,2%
KDU-ČSL	10,4%
KSČM	4,2%

Zdroj: volební server ČSÚ (ČSÚ, 2008), vlastní výpočty.

Pozn.: v analýze nejsou jako možnosti (options, mikro-pozorování) použiti všichni kandidáti, kteří se v roce 1996 zúčastnili druhého kola voleb do Senátu. Pro podrobnosti viz text.

Kandidátům jsem v datovém souboru přiřazoval vlastnosti, které je možné vyčíst z volebního lístku. Tyto vlastnosti pak také slouží jako vysvětlující proměnné v modelech (viz níže). Konkrétně jde o tyto údaje: *věk kandidáta* (tři kategorie: kategorie 40–49 let, 50–59 let, 60 a více let), *pohlaví kandidáta, vzdělání a akademické tituly* (tři kategorie: profesor nebo docent, vysokoškolský titul, žádný vysokoškolský titul), *kandidoval v místě bydliště* (ano vs. ne), *volební strana kandidáta* (5 kategorií: ČSSD, ODS, ODA, KDU-ČSL, KSČM). Popisné statistiky použitého souboru kandidátů jsou představeny v Tabulce 2.

Datový soubor použitý v analýze má specifickou hierarchickou strukturu, protože obsahuje informace o analytických jednotkách a vysvětlujících proměnných na dvou úrovních – makro- a mikro- (obecný přehled o postupech analýzy hierarchicky strukturovaných dat nabízí českému čtenáři např. Soukup 2006). Makro-pozorování jsou v tomto případě jednotliví respondenti (těch je 358). Každý respondent volí jednoho kandidáta ze souboru mikro-jednotek (*options*). Unikátních mikro-jednotek (kandidátů), s nimiž pracujeme, je celkem 96. Jednotliví kandidáti (mikro-jednotky) se ovšem u všech respondentů ve stejném obvodu opakují, takže celkový počet záznamů v datové matici je 716 (=2*358). Tato mikro-pozorování jsou v makro-jednotkách takzvané „vhnížděna“ (*nested*).

Datový soubor lze analyzovat pomocí vhodně zvoleného ekonometrického modelu diskrétní volby (*discrete-choice model*, viz např. Allison 1999: kap. 7). Modely diskrétní volby jsou technikou mnohorozměrné analýzy dat a jsou použitelné pro analýzu diskrétní (tj. nominální) závisle proměnné. Zde volím pro odhadnutí modelu diskrétní volby tzv. podmíněný logitový model. Podmíněný logitový model (*conditional logit model*) předpokládá, že každý z i jednotlivců (voličů) čelí souboru $j=1, 2, \dots, J_i$ možností (kandidátů). Nechť $y_{ij}=1$, pokud si jednatlivec (respondent) i zvolí možnost j (kandidáta jedné strany) a 0 v ostatních případech. Nechť x_{ij} je vektorem charakteristiky popisující možnost j pro osobu i (tj. například individuální charakteristiky kandidáta). Prediktory mohou zahrnovat charakteristiky kandidátů (věk kandidáta, pohlaví kandidáta, vzdělání kandidáta atd.) a interakce mezi charakteristikami kandidátů a charakteristikami voličů: např. interakce mezi věkem kandidáta a věkem respondenta. Model na rozdíl od běžného logitového modelu nezahrnuje konstantu a neumožňuje odhad hlavních vlivů osobnostních charakteristik na volbu (Allison 1999: 165). Model lze formálně zapsat takto:

$$\Pr(y_{ij} = 1) = \frac{e^{\beta x_{ij}}}{e^{\beta x_{i1}} + e^{\beta x_{i2}} + \dots + e^{\beta x_{ij}}}$$

Parametry modelu jsou odhadovány pomocí metody maximální věrohodnosti. Proto je možné modely srovnávat pomocí standardních statistických procedur (test věrohodnostním poměrem) běžných ve statistickém usuzování. Podrobnější informace o zacházení s tímto modelem včetně návodu na jeho odhadnutí a programovací postup použitelný k testování dílčích hypotéz (oboje v programu STATA) nabízejí Kalvas et al. (2009).

Výsledky analýzy

Analýzu začínám prezentací tří jednoduchých modelů, v nichž je preference pro kandidáta modelována pouze na základě jeho individuálních charakteristik. Model 1 (viz Tabulku 3) používá pouze socio-demografické vlastnosti kandidáta (věk, pohlaví, vzdělání, bydliště). Tento model ukazuje, že *žádná z uvedených charakteristik nezvyšuje významně šanci na to, že bude kandidát respondentem preferován*. To je překvapivé jak s ohledem na výsledky z prvního kola voleb, tak s ohledem na podobné analýzy provedené v zahraničí, které ukazují, že voliči socio-demografické charakteristiky kandidátů při své volbě reflektují (Cutler 2002; McDermott 2005).

Model 2 ukazuje, jak je volba respondentů ovlivněna volební stranou kandidátů: kandidáti ODS jsou preferováni před kandidáty ČSSD; voliči jsou v průměru indiferentní mezi kandidáty ODA a ČSSD, stejně jako jsou indiferentní mezi KDU-ČSL a ČSSD. Kandidáti ČSSD jsou preferováni před kandidáty KSČM. Model 3 používá jako prediktory jak socio-demografické charakteristiky, tak volební stranu. Ani v tomto modelu nejsou socio-demografické proměnné statisticky významné a efekty volební strany zůstávají co do velikosti téměř nezměněné. Už tyto tři jednoduché vstupní modely ukazují, že *voliči ve druhém kole voleb volí spíše podle stran než podle osobností*. Tím se – podle všeho – druhé kolo významně liší od kola prvního.

Navzdory obecné tendenci volit podle stran a ne podle osobností je možné, že v některých sub-populacích přetrvává i ve druhém kole voleb tendence volit podle individuálních charakteristik kandidátů. Proto potřebujeme ověřit existenci případných interakcí mezi vlastnostmi voličů a vlastnostmi kandidátů. Tyto interakce přidáváme do Modelu 3 a testujeme jejich statistickou významnost pomocí běžných testů – Waldova testu a testu věrohodnostním poměrem. V Tabulce 4 jsou shrnuty statistiky vhodnosti takto vzniklých dodatečných modelů. V textu nicméně podrobněji komentuji a interpretuji pouze statisticky a věcně významné interakce. Odhadnuté parametry vybraných komentovaných modelů jsou představeny v Tabulce 5. Celkem identifikujeme pouze 3 interakce, které si svou silou a rozsahem zaslouží podrobnější komentář.

Existuje marginálně statisticky významná *interakce mezi věkem respondenta a akademickými tituly kandidáta* (viz Model 15). Waldův test statistické významnosti této interakce vede k $\chi^2=8,29$ při 4 stupních volnosti ($p=0,0814$) a test věrohodnostním poměrem vede k $L^2=9,62$, což při daných 4 stupních volnosti implikuje p -hodnotu 0,0474. Konkrétní povahu této interakce můžeme vidět v Tabulce 5. Respondenti ve věkové kategorii 40–59 let jsou k akademickým titulům indiferentní. Voliči mladší (do 40 let) preferují kandidáty s vyššími akademickými tituly (profesory a docenty). Běžné vysokoškolské vzdělání ale u této skupiny voličům nepřinese kandidátovi žádnou výhodu ve srovnání s méně vzdělanými kandidáty. Voliči ve věku nad 60 let zřetelně preferují kandidáty s „běžným“ vysokoškolským vzděláním před všemi ostatními kandidáty (tj. před kandidáty s vysokými akademickými tituly i před kandidáty bez VŠ vzdělání).

Rovněž existuje statisticky významná *interakce mezi věkem respondenta a věkem kandidáta* ($\chi^2=11,50$ při 4 stupních volnosti, $p=0,0214$; $L^2=12,05$, $df=4$, $p=0,0170$). Voliči ve věku 50–59 let preferují kandidáty ve stejném věkovém rozhraní. Voliči mladší 40 let i voliči starší 60 let jsou ke věku kandidátů lhostejní (viz jednotlivé efekty a interakce Modelu 16 prezentované v Tabulce 5).

Celková interakce mezi *vzděláním respondenta* (1 kategorie) a *volební stranou kandidáta* (5 dichotomizovaných kategorií, tj. 4 kontrasty) není statisticky významná ($\chi^2=4,49$ při 4 stupních volnosti, $p=0,3325$; $L^2=4,60$, $df=4$, $p=0,3312$). Některé individuální elementy této interakce ale jsou věcně zajímavé a statisticky významné (viz Model 13, Tabulku 5). Vidíme, že mezi voliči bez maturity je volební strana kandidáta jen slabým determinujícím faktorem volby (preference mezi ODS a ČSSD, ODA a ČSSD a mezi KDU-ČSL a ČSSD jsou vyrovnané, KSČM je nejméně preferovanou volební stranou). Mezi lidmi s vyšším vzděláním už najdeme podstatné kontrasty podle volební strany: všechny tři pravo-středové strany (KDU-ČSL, ODA, ODS) jsou preferovány před ČSSD, ČSSD je preferována před KSČM. Vzdělaní lidé tedy zřetelně preferují pravicové kandidáty (respektive kandidáty stran tehdejší vládní koalice) před kandidáty ČSSD, méně vzdělaní se mezi pravicovými kandidáty a kandidáty ČSSD dělí rovným dílem. Žádná další interakce není ani statisticky ani věcně významná a zajímavá.

Tabulka 3: Odhadnuté koeficienty a standardní chyby (v závorkách) základních podmíněných logitových modelů pro volební chování v prvním kole senátních voleb v ČR v roce 1996. Počet respondentů (makro-pozorování) N=358, počet možností (kandidátů, mikro-pozorování) N=716.

	Model 1	Model 2	Model 3
Pohlaví kandidáta (1=muž, 0=žena)	-0,105 (0,292)		-0,131 (0,313)
Věk kandidáta (50–59 let je referenční kategorie)			
40–49 let	0,198 (0,183)		-0,034 (0,212)
60 a více let	-0,077 (0,212)		-0,329 (0,226)
Vzdělání a akademické tituly (jeden nebo více „běžných“ titulů je referenční kategorie) ¹			

Přihlížejí voliči i ve druhém kole senátních voleb k osobnostním charakteristikám kandidátů? |

Martin Kreidl

Vyšší (Doc., Prof.)	-0,014 (0,370)	0,156 (0,388)
Žádný	0,316 (0,225)	0,212 (0,239)
Bydliště (bydlí, kde kandiduje?; 1-ano, 0-ne)	-0,077 (0,205)	-0,066 (0,220)
Volební strana kandidáta (ČSSD je referenční kategorie)		
ODS	0,455 (0,138)	0,460 (0,142)
ODA	0,112 (0,311)	0,044 (0,341)
KDU	0,085 (0,278)	0,047 (0,301)
KSČM	-1,405 (0,776)	-1,560 (0,787)

Zdroj: SC&C pro Českou televizi (1996), vlastní výpočty

Pozn.: každý makro-kontext (respondent) obsahuje právě dvě mikro-pozorování (kandidáty), mezi nimiž provádí volbu.

1) „Běžnými“ tituly myslíme tituly před i za jménem jako např. ing., MUDr., PhDr., RNDr., JUDr., Mgr., Ph.D., CSc. a podobně. V předběžné explorativní analýze jsem zkoumal, zda má smysl jednotlivé tituly rozlišit – např. zda titul ing., nebo titul MUDr. zvyšují šance na výběr kandidáta více než jiné tituly. Tuto hypotézu jsem nepotvrdil a tak jsem pro zde prezentovanou analýzu zvolil jednodušší kódování, v němž má proměnná „vzdělání a akademické tituly“ pouze tři v tabulce uvedené hodnoty.

Tabulka 4: Statistiky vhodnosti vybraných podmíněných logitových modelů pro volební chování v prvním kole senátních voleb v ČR v roce 1996. Počet respondentů (makro-pozorování) N=358, počet možností (kandidátů, mikro-pozorování) N=716.

Model	-2 log LL	L2	df	p-hodnota
M1: pouze vlastnosti kandidátů (options)	492,44	3,86	6	0.6962
M2: pouze volební strana kandidátů	474,28	22,02	4	0,0002
M3: M1+M2	470,73	25,57	10	0,0044
Modely s interakcemi				
M4: M3+pohlaví respondenta * pohlaví kandidáta	470,51	25,79	11	0,0070
M5: M3+pohlaví respondenta * tituly kandidáta	470,70	25,60	12	0,0122
M6: M3+pohlaví respondenta * věk kandidáta	468,46	27,84	12	0,0058
M7: M3+pohlaví respondenta * bydliště kandidáta	470,72	25,57	11	0,0075
M8: M3+pohlaví respondenta * volební strana kandidáta	469,96	26,33	14	0,0235
M9: vzdělání respondenta * pohlaví kandidáta	470,64	25,65	11	0,0073
M10: M3+vzdělání respondenta * tituly kandidáta	467,81	28,48	12	0,0047
M11: M3+vzdělání respondenta * věk kandidáta	470,32	25,97	12	0,0108
M12: M3+vzdělání respondenta * bydliště kandidáta	469,36	26,93	11	0,0047
M13: M3+vzdělání respondenta * volební strana kandidáta	466,13	30,16	14	0,0072
M14: M3+věk respondenta * pohlaví kandidáta	466,46	29,84	12	0,0030
M15: M3+věk respondenta * tituly kandidáta	461,11	35,18	14	0,0014
M16: věk respondenta * věk kandidáta	458,68	37,61	14	0,0006
M17: věk respondenta * bydliště kandidáta	468,01	28,29	12	0,0050
M18: věk respondenta * volební strana kandidáta	464,12	32,17	18	0,0210

Zdroj: SC&C pro Českou televizi (1996), vlastní výpočty

Tabulka 5: Přehled výsledků testů statistické významnosti interakčních členů přidaných do Modelu 3. Vybrané podmíněné logitové modely pro volební chování v prvním kole senátních voleb v ČR v roce 1996. Počet respondentů (makro-pozorování) N=358, počet možností (kandidátů, mikro-pozorování) N=716.

Testované interakce	d.f.	Typ a parametry statistického testu			
		Waldův test		LL test	
		Chi2 p-hodnota		L2 p-hodnota	
Pohlaví respondenta * pohlaví kandidáta	1	0,22	0,6395	0,22	0,6386
Pohlaví respondenta * tituly kandidáta	2	0,03	0,9856	0,03	0,9856
Pohlaví respondenta * věk kandidáta	2	2,26	0,3237	2,27	0,3213
Pohlaví respondenta * bydliště kandidáta	1	0,00	0,9482	0,00	0,9482
Pohlaví respondenta * volební strana kandidáta	4	0,76	0,9432	0,77	0,9430
Vzdělání respondenta * pohlaví kandidáta	1	0,08	0,7720	0,08	0,7715
Vzdělání respondenta * tituly kandidáta	2	2,88	0,2365	2,92	0,2324
Vzdělání respondenta * věk kandidáta	2	0,41	0,8164	0,41	0,8153
Vzdělání respondenta * bydliště kandidáta	1	1,36	0,2436	1,37	0,2420
Vzdělání respondenta * volební strana kandidáta	4	4,49	0,3325	4,60	0,3312
Věk respondenta * pohlaví kandidáta	2	3,67	0,1599	4,27	0,1182
Věk respondenta * tituly kandidáta	4	8,29	0,0814	9,62	0,0474
Věk respondenta * věk kandidáta	4	11,50	0,0214	12,05	0,0170
Věk respondenta * bydliště kandidáta	2	2,68	0,2623	2,72	0,2567
Věk respondenta * volební strana kandidáta	8	5,53	0,7002	6,61	0,5797

Zdroj: SC&C pro Českou televizi (1996), vlastní výpočty

Závěry

Zjišťujeme, že volební jednání ve druhém kole senátních voleb je jen velmi slabě determinováno vlastnostmi kandidátů. Na rozdíl od prvního kola voleb tedy *nelze identifikovat ideálního kandidáta, tj. kandidáta, který by měl obecně vyšší šanci získat hlasy voličů než jiní kandidáti téže strany, nebo než kandidáti jiných stran*. Dále nacházíme jen velmi omezené množství interakcí mezi vlastnostmi respondentů a vlastnostmi kandidátů. Tyto interakce jsou mimo to na samé hranici statistické významnosti a je třeba je interpretovat s velkou dávkou opatrnosti. Zdá se nicméně, že pro voliče ve věku 50–59 let jsou – i při kontrole volební strany – nejatraktivnější *kandidáti stejně staří*, zatímco *ostatní voliči zřejmě na věk kandidátů nehledí*. Zjistili jsme dále, že *pro voliče do 40 let věku jsou obzvláště atraktivní kandidáti nosící vyšší akademický titul* (profesor, docent), zatímco *voliče starší 60-ti let tyto tituly zřejmě spíše odrazují*. Volební chování voličů tedy bylo zřetelně determinováno především volební stranou kandidátů a tato skutečnost domi-

novala volebnímu rozhodování uniformně téměř ve všech segmentech populace. Důraz na volební stranu kandidátů byl silnější mezi vzdělanějšími voliči, projevoval se nicméně pouze jako silnější důraz na volbu pravicových (vládních) kandidátů.

Zatímco první kolo voleb bylo výrazně personifikováno a voliči v něm významně zohledňovali profil jednotlivých kandidátů, ve *druhém kole dominovala stranická volba* (srov. Kreidl 2009). Kandidáti jednotlivých stran tak získávali hlasy bez ohledu na to, jací byli. A tak zatímco předchází analýza volebního chování voličů v první kole umožnila sestavit obecný profil ideálního kandidáta, případně profily ideálních kandidátů pro specifické skupiny voličů, pro druhé kolo vlastně takové profily neexistují. Obecně proto můžeme říci, že *vlastnosti, které pomáhaly kandidátům získávat hlasy v prvním kole, jim ve druhém neublíží*. Proto by případně bylo možné, aby politické strany vybíraly kandidáty s ohledem na jejich individuální vlastnosti, protože tím zvýší jejich šance na volební úspěch v prvním kole, aniž by je tyto vlastnosti mohly poškodit v soutěži ve druhém kole voleb, které je – podobně jako mnohé jiné volby v ČR – volbou podle stranického klíče (srov. Lebeda et al. 2007: 207–209).

Výsledky analýzy založené na datech z roku 1996 lze však jen v omezené míře zobecňovat na pozdější senátní volby. Volby v roce 1996 byly totiž v mnoha ohledech unikátní. Konaly se poprvé a tak voliči byli o samotném systému voleb méně informováni. Voliči se také teprve na základě první zkušenosti s průběhem a výsledky voleb mohli učit nejrůznějším strategiím hlasování, které jsou v dvoukolových systémech možné a které se tak mohly významněji projevit až v následujících senátních volbách, ke kterým přistupovali voliči poučení vlastní zkušeností. Po roce 1996 se rovněž změnilo spektrum politických subjektů, které nominují své kandidáty, a tak se voliči dnes možná právě s ohledem na dostupné alternativy rozhodují odlišně.

Pozdější volby mohly také být významně ovlivněny tím, že se konaly jen na části území ČR. To mohlo ovlivnit např. volební kampaň a témata, která v ní byla zdůrazněna. Zatímco v roce 1996 bylo pro strany možné (a pravděpodobně výhodné) organizovat silnou centrální kampaň s unifikovanými tématy, v pozdějších volbách byla tato tendence nejspíše utlumena. Tím se mohl otevřít širší prostor pro lokální témata a osobnosti a volby mohly být výrazněji personifikované, a to i ve druhém kole.

Zároveň je ale možné, že nižší porozumění volebnímu systému a obecně nízká informovanost o prvních senátních volbách zvýšily voličskou nejistotu a znesnadnily volební rozhodnutí. Nerozhodnutí a nejistí voliči přitom mohou být právě těmi, kdo při absenci jasného názoru a pevně ukotvené preference spoléhají na zcela heuristické uvažování a zformují své volební rozhodnutí na základě vnějších, viditelných a snadno identifikovatelných vlastností kandidátů jako jsou věk, pohlaví, vzdělání a místo bydliště (srov. Cutler 2002; McDermott 2005). S ohledem na tuto nejistotu zobecnitelnosti výsledků se zdá, že by bylo vhodné tuto analýzu zopakovat na novějších datech, která však zatím nejsou dostupná.

Literatura

- ALLISON, P. (1999): *Logistic Regression Using the SAS System: Theory and Application*, Cary: SAS Institute.
- CUTLER, F. (2002): „The Simplest Shortcut of All: Sociodemographic Characteristics and Electoral Choice.“ *Journal of Politics* 64: 466–490.
- Český statistický úřad. 2008. „Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 15.11.–16.11.1996.“ *Internetová databáze volebních výsledků*. (Dostupné na <http://volby.cz/pls/senat/se1111?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=1&xt=1>, nahlíženo 20.3.2009.)
- CHYTILEK, R. (2005a): „České senátní volby. Podněty, výsledky, alternativy.“ Pp. 105–115 in B. Dančák, P. Fiala a V. Hloušek (eds.). *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- CHYTILEK, R. (2005b): „Volby 2004 a strategické účinky volebních systémů“. *Středoevropské politické studie* 7 (elektronická edice, dostupné na <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=228>, citováno 16.3.2009).
- KALVAS, F., M. KREIDL, J. VÁNĚ, a M. ŠTÍPKOVÁ. 2009. „Modelování panelových dat s dichotomickou závisle proměnnou: obecné principy a ilustrace v programu STATA.“ Pracovní texty Katedry sociologie FF ZČU č.07/2009. (dostupné na <http://kss.zcu.cz/texty.php>, nahlíženo 20.10.2009).
- KUNŠTÁT, D. (2009): „Důvěra ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v březnu 2009.“ Tisková zpráva CVVM. On-line dokument. (dostupné na http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/1008855_pig0323.pdf, citováno 30.3.2009).
- KREIDL, M.. 2009. „Je volební chování v prvním kole senátních voleb ovlivněno vlastnostmi kandidátů? Ilustrace použití modelu diskretní volby na datech z výběrového šetření.“ *Evropská volební studia* 4(2): v tisku.
- LEBEDA, T., L. LINEK, P. LYONS a K. VLACHOVÁ (eds.) (2007): *Voliči a volby 2006*. Praha: SoÚ AV ČR.
- LINEK, L. a P. LYONS (2007): „Zdroje a motivace volební účasti.“ Pp. 63–85 in T. Lebeda, L. Linek, P. Lyons a K. Vlachová (eds.) *Voliči a volby 2006*. Praha: SoÚ AV ČR.
- MCDERMOTT, M. L. (2005): „Candidate Occupations and Voter Information Shortcuts.“ *Journal of Politics* 67: 201–219.
- SOUKUP, P. (2006): „Proč užívat hierarchické lineární modely?“ *Sociologický časopis* 42: 987–1012.

Robin Kvěš

Vliv společensko-politických podmínek a role proporčního volebního systému v ne/úspěšném rozvinutí teoretického modelu konsociační demokracie¹

Abstract:

The presented text offers a basic explanation of the consotional model and of its logic of mechanism in its theoretical level. This article attempts to point out that under different social and political conditions the application of all universally defined principles of the theoretical model does not necessarily need to lead to the successful model development in practice. It does not always show the anticipated effect (the political stability) but on the contrary it can cause the opposite. It can be seen on the basis of social and political conditions analysis under which the consotional model was successfully implemented and put into practice (for example the Netherlands, Belgium, Austria or Switzerland from whose experiences was the theoretical model actually deducted) and also on the basis of analysis of political and social conditions under which the successful application of consotional model was not achieved (Czechoslovakia after 1989). Because of the limited space, however, the text addresses only one of the principles of the theoretical model of consotional democracy i.e. the application of proportional electoral system. The text warns against over-generalization of this theoretical model and points out that when the model is applied it should be taken into account that each one of individual case study has a different social and political background.

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii.

1. Úvod

Teorie konsociační demokracie, jejíž základy byly koncipovány na přelomu 60. a 70. let, patří bezpochyby k z nejvýznamnějších „objevům“ v rámci komparativní politologie během celého 20. století, jelikož zcela zásadním způsobem změnila vnímání vztahu mezi fragmentovanou společností a politickou stabilitou. Jestliže v rámci komparativní politologie dlouhodobě převažoval názor, že uvnitř výrazně fragmentovaných politických jednotek je téměř nemožné vybudovat dlouhodobě stabilní a efektivní politický systém, konsociační teorie dokázala úspěšně tento názor vyvrátit a nabídnout praktická a logicky zdůvodněná řešení, jakým způsobem je možné i v rámci vnitřně rozdělených politických jednotek politické stability docílit. Není proto překvapující, že se konsociační teorie postupně stala jedním ze základů komparativní politologie a že byl teoretický model konsociační demokracie několikrát v praxi aplikován.

Jak prokazují zejména tzv. „klasické případy“ úspěšného rozvinutí a fungování konsociačního modelu v praxi (případy Nizozemí, Belgie, Rakouska, Švýcarska), z jejichž praktické zkušenosti byly základy teoretického modelu současně odvozeny, konsociační model bezpochyby disponuje potenciálem docílit v prostředí vnitřně fragmentovaných společností politické stability a efektivity. V některých případech však praktické pokusy o aplikaci teoretického modelu vždy k očekávaným výsledkům (tj. k úspěšnému rozvinutí modelu a dosažení efektivního a stabilního politického systému) nevedly. Jedním z nejznámějších případů praktického selhání teoretického modelu je bezesporu případ Československa v období 1989–1992. Byť bylo právě Československo po roce 1989 označováno některými teoretiky za vhodný případ pro aplikaci teoretického modelu, s poměrně slibnými šancemi na jeho úspěšné rozvinutí, ve skutečnosti zde k jeho praktickému rozvinutí nedošlo.

Ačkoli je československý příklad pochopitelně pouze jedním z neúspěšných případů, může být právě československá zkušenost zajímavým předmětem teoretických úvah i teoretických poznatků. K nerozvinutí konsociačního modelu a k jeho rychlému selhání došlo v Československu po roce 1989 v podmínkách, kdy mj. vztahy mezi hlavními segmenty společnosti nebyly negativně ovlivněny historickými zkušenostmi natolik, že by činily jejich soužití nadále neudržitelným, či mj. v situaci, kdy většina příslušníků obou hlavních segmentů požadovala zachování existence společného státu. Nevypovídají jen tyto, namátkou vybrané, údaje v československém případě o určité promarněné šanci, resp. o určitých, praktických nedostatcích v přístupu k aplikaci konsociačního modelu v praxi?

Omezený rozsah textu nám pochopitelně neumožňuje analyzovat problematiku úspěšného rozvinutí či nerozvinutí teoretického modelu v požadovaném rozsahu ani potřebné hloubce. V tomto kontextu jsme proto nuceni předmět našeho zájmu výrazně zúžit pouze na některé dílčí otázky, které se zdají být z pohledu úspěšného rozvinutí či nerozvinutí teoretického modelu důležité, a jejichž samotné studium může ale-

spoň částečně studovanou problematiku osvětlit. Jak již samotný název textu napovídá, jedná se o existující společensko-politické podmínky a aplikovaný proporční volební systém, jež je jedním se základních znaků konsociačního modelu.

Bylo by však chybou, a do značné míry zároveň i zkrslující, studovat československý případ samostatně. Jak již bylo výše uvedeno, konsociační teorie má i své úspěšné, „klasické“ příklady praktického rozvinutí a fungování teoretického modelu, z jejichž praktických zkušeností byl navíc teoretický model ve svých základech odvozen. Zahrnutí těchto případů do předkládaného textu se jeví výhodné hned z několika důvodů. Umožní nám jednak nastínit, jakým způsobem jsou jednotlivé teoretické předpoklady konsociačního modelu naplňovány v praxi, současně nastínit v jakých společensko-politických podmínkách zde k úspěšnému rozvinutí teoretického modelu došlo a konečně i posoudit, jakou roli ve vztahu k panujícím společensko-politickým podmínkách při praktickém rozvinutí teoretického modelu zde hrál aplikovaný proporční volební systém.

Rozbor úspěšných případů nám zároveň vytvoří vhodné referenční body, dle kterých budeme moci následně posuzovat neúspěšný, československý případ. Dodržení stejného přístupu by nám mělo pomoci posoudit, do jaké míry se společensko-politické podmínky v Československu po roce 1989 lišily od těch v úspěšných případech. V návaznosti na tyto společensko-politické odlišnosti pak dostatečně nastínit i to, jakým způsobem se v Československu po roce 1989 oproti úspěšným případům lišila role i praktické důsledky aplikovaného, proporčního volebního systému

Prostřednictvím tohoto přístupu by nám měl předkládaný text umožnit odhalit důležitost, jakou v otázce úspěšného rozvinutí teoretického modelu hrají existující společensko-politické podmínky. Posouzením role proporčního volebního systému (jako jednoho ze základních znaků teoretického modelu) by měl text zároveň upozornit i na možné negativní následky přílišného generalizování teoretického modelu konsociační demokracie, jehož základní teoretické principy a charakteristiky byly odvozeny z jejich fungování v určitých společensko-politických podmínkách (v úspěšných případech), za kterých jejich praktické účinky skutečně mohly úspěšně rozvinutí a fungování konsociačního modelu podporovat. Předkládaný text by měl upozornit, že však v případě, že bude příliš opomíjen tento způsob koncipování teoretického modelu, bude opomíjen význam existujících společensko-politických podmínek, teoretický model konsociační demokracie bude příliš generalizován či dokonce úzce spojován jen s praktickým naplněním jeho čtyř základních principů (principy velké koalice, menšinového veta, segmentární autonomie, proporcionality), definujících pouze základní pravidla, dle kterých se řídí fungování politického systému, pak vážně hrozí, že konsociační model promarní i případnou další nabídnutou příležitost, podobně jako v případě Československa po roce 1989.

2. Základy teoretického modelu konsociační demokracie

Jakýkoli text, jež se věnuje problematice konsociační demokracie, nelze začít jinak, než-li alespoň stručným nastíněním² základních charakteristik teoretického modelu, jelikož bez základních znalostí teoretického modelu nelze posuzovat způsob jeho naplnění a rozvinutí praxi, a nelze tedy ani posoudit roli proporčního volebního systému v jeho úspěšném resp. neúspěšném rozvinutí v praxi.

Jak již bylo v úvodu uvedeno, základním smyslem teoretického modelu konsociační demokracie je docílit politické stability a efektivitu v rámci politických jednotek, které k tomu nemají příliš vhodné vnitřní podmínky. Pokusme se velmi stručně nastínit, jakým způsobem řeší teoretický model problematický vztah mezi výraznou vnitřní heterogenitou společnosti na jedné straně a politickou stabilitou a efektivitou na straně druhé.

V souvislosti s teoretickým modelem jsou často zmiňovány pouze jeho čtyři základní principy, související se základním institucionálním uspořádáním a praktickým fungováním politického systému – tj. principy velké koalice, menšinového veta, segmentární autonomie a proporcionality. Pokud se však na teorii konsociační demokracie podíváme podrobněji, zjistíme, že její nedílnou součástí jsou i přesně definované vztahy mezi hlavními systémovými aktéry – vztahy mezi jednotlivými segmenty společnosti na úrovni mas; vztahy mezi politickými elitami a masami v rámci jednotlivých segmentů společnosti; a vzájemné vztahy mezi politickými elitami, jež reprezentují jednotlivé segmenty na nejvyšší, systémové úrovni³ (na úrovni politických elit) (Lijphart, 1969: 216). Jak si následně ukážeme, z pohledu úspěšného prosazení a fungování teoretického modelu v praxi se jako daleko důležitější jeví právě praktické naplnění těchto tří specifických

2) Hlavními podklady pro nastínění a vlastní vysvětlení logiky fungování teoretického modelu byly práce A. Lijpharta (1969; 1977) a B. Říchové (2000), uvedené v seznamu v literatury. Pokud není v následující teoretické části odkazována jiná práce, zdrojem informací byly právě tyto tři práce.

3) Jelikož v textu bude pojem „systémová úroveň“ (resp. „úroveň politických elit“), používaný poměrně často, je na místě jeho stručné vysvětlení. Označení „systémová úroveň“ se vztahuje čistě k nejvyšší rovině vertikální struktury politického systému, na níž jsou řešeny pouze otázky celosystémového a celospolečenského charakteru (nikoli tedy oblasti otázek jejichž řešení je přeneseno na nižší úrovně struktury politického systému prostřednictvím principu segmentární autonomie apod.). V případě federálního uspořádání státu budou federální vláda, federální parlament atd. tvořit „systémovou úroveň“, zatímco republikové vlády, parlamenty atd. již nikoli. Do velké míry je synonymem pojmu „systémová úroveň“ pojem „úroveň politických elit“, protože označuje tu oblast systému, kde politické elity, reprezentující zájmy jednotlivých segmentů, jsou nuceny rozhodovat společně.

kých vztahů, zatímco naplnění čtyř zmíněných principů praktické prosazení a následné fungování konsociačního modelu v praxi spíše podporuje, ale přímo je nepodmiňuje. Z důvodů přehlednosti textu si proto již v úvodu teoretický model rozdělíme do dvou základních rovin⁴ – roviny funkční, zahrnující tři specifické vztahy mezi systémovými aktéry, a roviny institucionální, zahrnující čtyři principy, kterými se řídí praktické fungování politického systému.

2. 1. Funkční rovina teoretického modelu konsociační demokracie

Funkční rovina teoretického modelu definuje specifické nastavení tří základních vztahů, jež se vztahují jak k celospolečenské úrovni (úrovni mas), tak k čistě politické, systémové rovině (úrovni politických elit) a jejich vzájemné interakci.

Prvním specifickým vztahem funkční roviny teoretického modelu, jež se vztahuje k celospolečenské rovině, je zvláštní nastavení vztahů mezi jednotlivými segmenty na úrovni mas. Jak již bylo uvedeno, konsociační model je určen k dosažení politické stability v rámci politických jednotek, které jsou podél výrazných štěpných linií vnitřně rozděleny do několika vzájemně odlišných a konfliktních skupin (segmentů společnosti)⁵. Existence takto rozdělené společnosti není dle teoretického modelu zásadní překážkou pro dosažení politické stability. Dle konsociační teorie je ale pro případné rozvinutí konsociačního modelu v praxi a dosažení stabilního a efektivního politického systému důležité, aby síla štěpných linií byla natolik vysoká, aby uvnitř společnosti vytvářela navenek jasně oddělené, uzavřené a vnitřně soudržné segmenty (Lijphart, 1969: 219). Byť je konfliktní potenciál takto rozdělené společnosti bezpochyby vysoký, dle teoretického modelu je jasná oddělenost, uzavřenost a vnitřní soudržnost jednotlivých segmentů pro možný úspěch konsociačního modelu v praxi pozitivním předpokladem. Snižuje totiž míru kontaktů mezi odlišnými segmenty na minimum, čímž pozitivně snižuje i pravděpodobnost uvědomění si vzájemných rozdílů a následného vypuknutí otevřeného a nekontrolovatelného, mezisegmentárního nepřátelství na úrovni mas⁶. Jasná oddělenost segmentů zároveň posiluje tendence k umírněným postojům a požadavkům

4) Je nutné upozornit, že toto rozdělení je učiněné pouze z důvodů přehlednosti textu. A. Lijphart ani žádný jiný teoretik konsociační demokracie toto rozdělení a terminologii ve svých teoretických pracích nepoužívají.

5) Vymezenost segmentů podél výrazných štěpných linií má nutně za následek, že jednotlivé segmenty vykazují zásadně odlišnou názorovou a ideologickou profilaci a mají zcela odlišné zájmy (Lijphart, 1969: 219).

6) Tato teze vychází z přesvědčení mnoha autorů (mj. D. Easton, Q. Wright, V. Lorwin, K. W. Deutsch), že ke snížení nebezpečí vypuknutí otevřeného nepřátelství uvnitř segmentovaných společností nevede zvýšení míry vzájemných kontaktů mezi segmenty, ale naopak jejich snížení na co nejnižší míru (Lijphart, 1969: 219; 1977: 88).

uvnitř jednotlivých segmentů na úrovni mas – což je jeden z důležitých předpokladů, který úspěšné rozvinutí konsociačního modelu v praxi do značné míry podmiňuje (viz níže). Dle teoretického modelu tedy existence oddělených, uzavřených a vnitřně soudržných segmentů i přirozená míra konfliktnosti mezisegmentárních vztahů mají být na celospolečenské úrovni zachovány a jsou pro úspěšné rozvinutí konsociačního modelu v praxi přínosné⁷.

Vzájemná izolace vnitřně soudržných segmentů pozitivně ovlivňuje i druhý ze specifických vztahů ve funkční rovině teoretického modelu – vztahy mezi příslušníky mas a politickými elitami. Dle konsociační teorie je pro případný úspěch modelu v praxi důležité, aby pro vztah mezi masami a politickými elitami v rámci jednotlivých segmentů byla charakteristická vysoká loajalita a tolerance segmentárních mas vůči segmentárním politickým elitám, jež reprezentují zájmy daného segmentu na systémové úrovni (úrovni politických elit). Vysokou míru loajality a tolerance mas vůči segmentárním politickým elitám značně podporuje právě vzájemná izolace a uzavřenost jednotlivých segmentů. Díky podpoře umírněných postojů na úrovni mas, nevytváří na politické elity, jež působí na systémové úrovni, nadměrný tlak. Současně oddělenost segmentů a zachovaná konfliktnost mezisegmentárních vztahů na úrovni mas posilují pozici segmentárních politických elit, protože výrazně snižují pravděpodobnost, že by se politické elity musely v rámci svých segmentů obávat ztráty důvěry. Za daných podmínek je totiž značně nepravděpodobné, že by příslušníci daného segmentu začali podporovat politické elity reprezentující zájmy jiného, „cizího“ segmentu⁸. Pro možný úspěch konsociačního modelu v praxi je vysoká míra loajality a tolerance ze strany segmentárních mas zásadní, protože umožňuje segmentárním politickým elitám na systémové úrovni vystupovat umírněně, dosahovat konsensuálních řešení a překlenovat tak meziseg-

mentární spory, bez vážné hrozby ztráty důvěry uvnitř segmentu, který na systémové úrovni reprezentují⁹.

Optimální naplnění prvních dvou vztahů funkční roviny tak vytváří základní teoretický předpoklad pro úspěšné rozvinutí a fungování konsociačního modelu v praxi. Lze říci, že tím v teoretické rovině dochází ke vzniku virtuálního „prostoru svobody ke konsenzu“¹⁰, kterým disponují politické elity na systémové úrovni. Právě ten poskytuje segmentárním politickým elitám nutný prostor pro autonomní jednání, jež jim umožňuje na systémové úrovni vystupovat konsensuálně, uzavírat kompromisní (mnohdy i částečně nevýhodné) dohody s politickými elitami ostatních segmentů, překlenovat tak konflikty zakotvené na úrovni mas a budovat na systémové úrovni stabilní a efektivní politický systém¹¹.

V souvislosti s existencí „prostoru svobody ke konsenzu“ však zatím hovoříme jen o otevřené možnosti pro politické elity tohoto prostoru využít. Je proto logické, že třetím vztahem ve funkční rovině teoretického modelu, který je v souvislosti s možným úspěchem konsociačního modelu v praxi nutné naplnit, je podmínka, aby vztahy mezi segmentárními politickými elitami na systémové úrovni byly kooperativní a konsensuální povahy. Což je pochopitelně bezpodmínečná podmínka k tomu, aby politické elity byly schopny existující „prostor svobody ke konsenzu“ efektivně využívat a i v pod-

7) Zcela tuto skutečnost vystihuje výrok A. Lijpharta, když v této souvislosti tvrdí, že „je v povaze konsociační demokracie, že, alespoň zpočátku, činí pluralitní společnosti ještě zřetelněji pluralitní. Její přístup netkví ve zrušení nebo oslabení segmentárních štěpení, ale v jejich veřejném uznání a jejich přetvoření do konstruktivních prvků stabilní demokracie“ (Lijphart, 1977: 42).

8) Je pochopitelné, že míra tolerance a loajality mas vůči segmentárním politickým elitám ani jejich svoboda jednání na systémové úrovni nejsou neomezené. V případě nespokojenosti mas však stále platí, že je mnohem pravděpodobnější změna podpory uvnitř jednotlivých segmentů (Říchová, 2000: 208). I výraznější změna politické podpory uvnitř segmentu však může svědčit o tom, že konsociační model v praxi nefunguje uspokojivě. Je proto sporné označit výraznou změnu podpory i uvnitř jednoho segmentu za plně konsociační prvek.

9) V případě, že by segmentární politické elity nedisponovaly stabilní pozicí a vysokou mírou loajality a tolerance mas uvnitř svých segmentů, jen stěží by mohly na systémové úrovni vystupovat konsensuálně a zastávat umírněné postoje. Naopak, v zájmu zachování své pozice uvnitř segmentu, by byly na systémové úrovni nuceny zastávat postoje, jež by co nejvíce odpovídaly postojům uvnitř segmentu na úrovni mas. V podmínkách výrazně segmentované společnosti, kde jsou vztahy mezi jednotlivými segmenty vysoce konfliktní, by to téměř automaticky vylučovalo možnost, že politické elity budou schopny na systémové úrovni dosahovat konsensuálních řešení a překlenovat tak mezisegmentární spory zakotvené na celospolečenské úrovni.

10) I pojem „prostor svobody ke konsenzu“, podobně jako pojmy funkční a institucionální rovina, je používán v textu z důvodu jeho zpřehlednění a v rámci jiných prací o problematice konsociační demokracie jej nelze nalézt.

11) I na systémové úrovni pochopitelně platí, že původní postoje politických představitelů jednotlivých segmentů mohou být či v praxi jsou, podobně jako na úrovni mas, často konfliktní a protichůdné. Díky existenci „prostoru svobody ke konsenzu“ však elity dostávají možnost tyto původní konflikty na systémové úrovni překonat a nalézt pro všechny uspokojivý kompromis.

mínkách vnitřně rozdělené společnosti tak budovat stabilní a efektivní politický systém¹².

2. 2. Institucionální rovina teoretického modelu konsociační demokracie

Praktické naplnění funkční roviny teoretického modelu tak vytváří základní předpoklad pro jeho úspěšné rozvinutí a fungování v praxi. Vedle funkční roviny jsme si v úvodu vymezili i institucionální rovinu teoretického modelu (principy velké koalice, menšinového veta, segmentární autonomie a proporcionality) (Lijphart, 1977: 25; 1996: 258). Obecně lze za její hlavní význam označit zejména překonání vzájemné nedůvěry politických elit a zesílení jejich důvěry ve vzájemnou spolupráci na systémové úrovni. Byť jsme si ji z pohledu úspěšného prosazení a fungování teoretického modelu v praxi již výše označili za méně důležitou, není možné institucionální rovinu modelu současně ani přehlížet, jelikož její vhodné nastavení může sehrát svou roli při praktickém ne/naplnění funkční roviny teoretického modelu, potažmo tedy i v neúspěšném rozvinutí teoretického modelu v praxi. Nelze si proto alespoň obecně nepředstavit smysl čtyř základních principů institucionální roviny.

Prvním a nejdůležitějším principem (Lijphart, 1977: 25) teoretického modelu v jeho institucionální rovině je princip velké koalice. Jeho hlavní význam je poskytnutí podílu na rozhodování a výkonu moci představitelům všech relevantních segmentů společnosti. Tato záruka má významně posílit tendenci segmentárních politických elit k umírněnému jednání, k vzájemné důvěře a spolupráci na systémové úrovni.

Princip menšinového veta doplňuje princip velké koalice a dále posiluje tendenci politických elit k důvěře a kooperaci na systémové úrovni. Princip velké koalice sám o sobě nezabezpečuje, že rozhodnutí v rámci velké koalice bude vždy přijatelné pro všechny segmenty a že je odstraněno riziko, že v rámci velké koalice nepřeváží většinové rozhodnutí, které bude ohrožovat životní zájmy některého ze segmentů společnosti (Lijphart, 1977: 36). Této (pro kooperativní vztahy elit vážné) hrozbě má předcházet právě institut menšinového veta.

Podobně i princip segmentární autonomie v konsociační teorii vhodně doplňuje základní princip velké koalice. Jeho hlavním smyslem je co nejvíce omezit negativní vliv konfliktního potenciálu, jež je zakotvený na celospolečenské úrovni, na kon-

12) Tendence k efektivnímu využití „prostoru svobody ke konsenzu“ a upřednostnění spolupráce před konfliktem je dále posilována několika důležitými vlastnostmi politických elit. Podle A. Lijpharta politické elity 1) musí mít schopnost sladit výrazně odlišné zájmy a požadavky segmentů; 2) musí být schopny překračovat meze segmentárních hranic a spolupracovat s elitami ostatních segmentů; 3) musí mít zájem uchovat systém a posílit jeho soudržnost a stabilitu; a 4) musejí si uvědomovat skutečné riziko vyplývající z politické fragmentace (Lijphart, 1969: 216).

sensuální rozhodování politických elit na systémové úrovni. Princip segmentární autonomie proto přenechává segmentům ve vlastní kompetenci a správě všechny oblasti otázek, které se výlučně týkají zájmů jednotlivých segmentů a nejsou bezpodmínečně nutné pro fungování politické jednotky jako celku (Lijphart, 1977: 41). Tímto principem je pozitivně snížen počet sporných otázek, které je nutné řešit na systémové úrovni, snížena zátěž na politické elity a posílena tak pravděpodobnost jejich dlouhodobé a efektivní kooperace.

Posledním, čtvrtým principem institucionální roviny teoretického modelu je princip proporcionality, jež úzce souvisí s problematikou, kterou se v tomto textu snažíme ozřejmit. Smyslem principu proporcionality je zajistit (pokud je to prakticky možné), aby jednotlivé segmenty byly v rámci systému reprezentovány úměrně jejich velikosti¹³ (Lijphart, 1977: 38–39). Byť ne jediným, ale pravděpodobně nejnapadnějším znakem principu proporcionality je v rámci konsociačních politických systémů aplikace proporčního volebního systému (Lijphart, 1996: 261), který má umožnit zastoupení segmentů na parlamentní úrovni úměrně jejich velikosti. I aplikace proporčního volebního systému by tak měla, podobně jako zbylé principy institucionální roviny modelu, podporovat důvěru politických elit ve vzájemnou spolupráci na systémové úrovni. Odpověď, zda je tomu v realitě opravdu vždy, se pokusíme nastínit níže.

2. 3. Shrnutí základů teoretického modelu konsociační demokracie

Základním předpokladem pro úspěšné prosazení a fungování konsociačního modelu a vybudování stabilního a efektivního systému uvnitř segmentovaných politických jednotek je praktické naplnění funkční roviny. Na celospolečenské úrovni je k naplnění funkční roviny teoretického modelu nutné, aby štěpící linie byly natolik silné, aby vyvářely navenek jasně oddělené, uzavřené a vnitřně soudržné segmenty společnosti. Teo-

13) Princip proporcionality se netýká pouze samotného rozhodovacího procesu, ale na základě proporcionality by měly být obsazovány mj. i pozice ve státním sektoru, rozdělovány finanční zdroje ve formě státních dotací mezi jednotlivé segmenty atd. (Řichová, 2000: 211). Jelikož princip proporcionality odráží pouze početní velikost segmentů, v některých případech princip proporcionality sám o sobě nezaručuje, že složení rozhodovacích orgánů bude takové, aby automaticky podporovalo konsensuální řešení problémů a zamezovalo by nebezpečí uplatnění většinového rozhodování. Toto nebezpečí se týká zejména společností, uvnitř kterých se nachází jeden většinový segment či segment to-muto postavení se úzce blížící. Teoretický model proto princip proporcionality pro tyto případy doplňuje dalšími dvěma nástroji, které mají základní princip doplnit takovým způsobem, aby skutečně posiloval tendenci elit k vzájemné spolupráci. Jedná se o 1) úmyslnou nadreprezentaci malých segmentů a 2) paritní reprezentaci segmentů (Lijphart, 1977: 41).

retický model dále považuje za nutné, aby politické elity, reprezentující zájmy jednotlivých segmentů na systémové úrovni, disponovaly v rámci svých segmentů pevnou a stabilní pozicí. V případě, že jsou tyto podmínky naplněny, lze říci, že se na systémové úrovni utváří důležitá a poměrně rozsáhlý „prostor svobody ke konsenzu“, který umožňuje politickým elitám dosahovat konsensuálních řešení a na systémové úrovni tak překlenovat konflikty zakotvené na úrovni mas.

Funkční rovina modelu je v teorii doplněna rovinou institucionální. Za její hlavní praktický přínos lze označit její schopnost posílit tendence a důvěru politických elit ke spolupráci na systémové úrovni. Institucionální rovina teoretického modelu vhodně funkční rovinu doplňuje, ale úspěšné prosazení a fungování konsociačního modelu v praxi přímo nepodmiňuje. V případě, že je totiž optimálně naplněna funkční rovina teoretického modelu, lze říci, že pro úspěšné rozvinutí a fungování konsociačního modelu v praxi není úplné naplnění institucionální roviny bezpodmínečně nutné¹⁴. V opačném případě je však úspěšné prosazení a dlouhodobé fungování konsociačního modelu v praxi velmi nepravděpodobné (či spíše téměř vyloučené). V případě, že je naplněna institucionální rovina modelu, ale funkční rovina nikoli¹⁵, systém logicky tíhne k neefektivitě, imobilitě a k úplnému zablokování rozhodovacích mechanismů na systémové úrovni. Zároveň to však neznamená, že institucionální rovina, v případě praktického nenaplnění funkční roviny modelu, zcela ztrácí svůj význam. V případě, že je ve vztahu k panujícím společensko-politickým podmínkám institucionální rovina modelu vhodně nastavena, může praktickému naplnění funkční roviny a vzniku důležitého „prostoru svobody

14) Zcela zřejmým důkazem tohoto faktu je skutečnost, že ani v jednom ze čtyřech „klasických“ případů úspěšného rozvinutí a fungování konsociačního modelu nebyly současně všechny čtyři základní principy institucionální roviny formalizovány zákonem (určitou výjimku představuje jen Belgie po roce 1993), ale jejich respektování vyplývalo z naplnění funkční roviny teoretického modelu (viz níže) a z nastolených, kooperativních vztahů mezi politickými elitami na systémové úrovni.

15) Jak si později ukážeme, právě této kombinaci odpovídal neúspěšný, československý případ v období 1989–1992. Jelikož se text v následujících částech nevěnuje praktickému naplnění institucionální roviny, jen si na tomto místě podotkneme, že v Československu po roce 1989 byly, na rozdíl od „klasických“ případů, všechny čtyři principy institucionální roviny zákonem formalizovány. Jedinou výjimku z klasických případů představuje Belgie po roce 1993, tedy po federalizaci země, kde (byť pouze v souvislosti s jazykovým štěpením) byly v podstatě také všechny čtyři principy právně formalizovány. K praktickému naplnění institucionální roviny však v belgickém případě došlo paradoxně ve chvíli, kdy v souvislosti s rostoucí silou jazykového štěpení zde začalo docházet k postupnému oslabování naplnění funkční roviny modelu a systém tak začal mít a dodnes má vážné problémy s neefektivitou a imobilitou.

ke konsenzu“ na systémové úrovni napomoci. V případě, že jsou její principy nastaveny nevhodným způsobem, může naopak jakoukoli, byť potencionální, možnost praktického naplnění funkční roviny a vzniku „prostoru svobody ke konsenzu“ zcela zhatit.

Jelikož nám omezený rozsah textu neumožňuje analyzovat dopad institucionální roviny na úspěšné resp. neúspěšné prosazení konsociačního modelu v celé její šíři, v následné části textu se proto pokusíme nastínit, jakou roli v těchto případech sehrál alespoň aplikovaný proporční volební systém, jedna ze základních složek obecného principu proporcionality. Abychom však byli schopni roli proporčního volebního systému posoudit, je nutné si nejprve nastínit, za jakých společensko-politických podmínek (tj. zdali byla prakticky naplněna funkční rovina modelu) k jeho aplikaci docházelo v jednotlivých studovaných případech. Než přejdeme k stručné analýze neúspěšného, československého případu, stručně si nejprve zanalyzujeme úspěšné případy rozvinutí konsociačního modelu. Závěry jejich analýzy nám utvoří vhodné referenční body, které budeme moci následně využít u československého případu.

3. Úspěšné případy rozvinutí konsociačního modelu v praxi

Pokud chceme posoudit společensko-politické podmínky, za jakých došlo k praktickému rozvinutí konsociačního modelu v úspěšných případech (Nizozemí, Belgie, Rakousko, Švýcarsko), je nutné si nejdříve definovat okamžik, od kdy můžeme jednotlivé případy považovat za skutečně konsociační. Následně pak obrátit pozornost k předkonsociačnímu období a posoudit, jakým způsobem byla na jeho konci v praxi naplněna funkční rovina. Až poté lze zhodnotit, jakou roli v těchto případech hrál aplikovaný proporční volební systém.

Pokud si vymezíme konsociační období v jednotlivých úspěšných případech, lze za jeho počátek v Nizozemí označit rok 1917¹⁶, v Belgii rok 1944¹⁷ (Deschouwer, 1999: 74), v Rakousku rok 1945 (Lehmbruch, 1974: 91) a ve Švýcarsku rok 1943¹⁸.

Po časovém vymezení již můžeme svou pozornost věnovat otázce praktického naplnění funkční roviny na samotném počátku konsociačního období. Hlavními procesy, které jsou v souvislosti s touto otázkou nejdůležitější, a dle kterých lze naplnění funkční roviny v praxi posuzovat, jsou procesy segmentace, pilarizace a demokratizace. Proces segmentace společnosti vede ke vzniku oddělených společenských segmentů, proces pilarizace posiluje vnitřní soudržnost a uzavřenost segmentů¹⁹. V případě, že oba procesy proběhly vhodným způsobem, pak lze říci, že v praxi dochází ke vzniku námi definovaného „prostoru svobody ke konsenzu“ ve společenské rovině. Ten je následně prostřednictvím procesu demokratizace přenesen ze společenské roviny i do roviny politické. Hlavním znakem úspěšného přenesení „prostoru svobody ke konsenzu“ i do politické roviny je pak dlouhodobě stabilní pozice politických elit na systémové

16) V Nizozemí je za počáteční rok konsocialismu označován rok 1917, kdy byla podepsána tzv. Mírová dohoda, která řešila jak aktuální spory (tzv. školská otázka a otázka všeobecného volebního práva), tak zakládala konsociační vzorec pro budoucí řešení sporů mezi hlavními segmenty nizozemské společnosti (Sklénářová, 2006: 128; Lijphart, 1975: 115).

17) V Belgii je datace konsociačního období sporná. Za možný počátek konsociačního období je možné považovat i rok 1918, kdy se politické elity tří hlavních segmentů spojily a uzavřely tzv. dohodu z Loppemu (jež řešila zejména spor o zavedení všeobecného volebního práva) (Deschouwer, 1999: 75). Dohoda z Loppemu však, na rozdíl od Mírové dohody v Nizozemí, nezaváděla konsociační vzorec pro budoucí řešení jiných mezisegmentárních sporů, ale pouze reagovala na okamžité systémové nebezpečí.

18) V případě Švýcarska není ani tak problematické časové vymezení konsocialismu, jako samotné označení země za konsociační demokracii (Luther, 1999a: 17), jelikož, země je sice vnitřně značně fragmentována, ale nikoli výrazně segmentována. Pokud od této skutečnosti odhlédneme a zaměříme se na konsensuální vzorec vztahů politických elit na systémové úrovni, lze za počátek konsociačního období označit rok 1943, kdy došlo vstupem socialistů do vlády ke vzniku velké koalice, v jejímž rámci byly zastoupeny a spolupracovaly všechny čtyři dominantní politické strany (Girod, 1974: 209; Lijphart, 1977: 31). S krátkou výjimkou let 1953–1959, kdy byli socialisté opět krátce v opozici, je pak tento model ve Švýcarsku uplatňován dodnes.

19) Proces pilarizace utváří uvnitř segmentů bohatou a propletenou síť čistě segmentárních organizací, jejichž činnost postupně pohlcuje všechny stránky života příslušníků daného segmentu (blíže Méndez-Lago, 1999). Proces pilarizace tak segmentárně rozvinutým stádiu způsobuje, že segmenty nejsou jen vzájemně oddělené, ale i uzavřené a vnitřně soudržné.

úrovni, která je odvozována od jejich stabilní volební podpory uvnitř segmentů, resp. celé společnosti.

Pokud posoudíme úspěšné případy v souvislosti s procesem segmentace, dojdeme ke zjištění, že, s výjimkou Švýcarska²⁰, byly společnosti v ostatních případech již hluboko v předkonsociačním období zřetelně segmentovány²¹. V třech případech tak byl v praxi naplněn první předpoklad vzniku „prostoru svobody ke konsenzu“ – tj. existence zřetelně oddělených segmentů na úrovni mas, jejichž zájmy a vztahy byly přirozeně konfliktní povahy.

Aby byl naplněn i další předpoklad praktického naplnění funkční roviny, tj. aby segmenty byly zároveň uzavřené a vnitřně soudržné a segmentární politické elity disponovaly stabilní pozicí uvnitř svých segmentů, je nutné, aby jednotlivé segmenty byly dostatečně pilarizovány. Pokud posoudíme úspěšné případy z tohoto pohledu, ve třech segmentovaných případech byly společenské segmenty postupně pilarizovány a ještě během předkonsociačního období dosáhly velmi pokročilého stádia pilarizace (blíže k jednotlivým případům mj. Říchová, 2000; Deschouwer, 1999; Diamant, 1974; Luther, 1999b). Pilarizace tak v těchto případech způsobila, že segmenty nebyly jen jasné

20) Byť byla švýcarská společnost dlouhodobě významně fragmentována prostřednictvím hluboce v historii zakořeněných náboženské, regionální, jazykové a později, v souvislosti s pokročilou modernizací, i třídní štěpící linie, přítomnost těchto štěpných linií zde nevedla k vytvoření jasné a zřetelně oddělených segmentů společnosti (blíže mj. Sciarini; Hug, 1999: 135; McRae, 1974: 21–23). Skutečnost, že se Švýcarsko z pohledu segmentace liší od ostatních „klasických“ případů liší potvrzuje i Lorwinovo přiřazení Nizozemska, Belgie a Rakouska (v období 1905–1965) k zemím s vysokým stupněm segmentovaného pluralismu a přiřazení Švýcarska k zemím jen se střední mírou segmentárního pluralismu (společně mj. s Francií či Itálií) (Lorwin, 1971: 148).

21) V Nizozemí byla společnost již v posledních dekádách 19. století podél náboženského a třídního štěpení zřetelně rozdělena do čtyř oddělených segmentů – protestantského, katolického, liberálního a socialistického (blíže mj. Kruijt, 1974: 128–131; Říchová, 2000: 200–201; McRae, 1974: 13). Podobně v Belgii byla již na konci 19. století společnost zřetelně rozdělena podél náboženského a třídního štěpení do tří segmentů – katolického, liberálního a socialistického (mj. Lorwin, 1974: 179–180; McRae, 1974: 18). Také v rakouském případě byla již v posledních dekádách 19. století společnost podél náboženského a třídního štěpení zřetelně rozdělena do dvou velkých segmentů (tzv. lagerů) – katolického a socialistického. Podél nacionálního štěpení se navíc vymezoval malý, velkoněmecký segment (blíže mj. Diamant, 1974: 150; Pelinka, 1998: 283).

oddělené, ale i uzavřené a vnitřně soudržné. Současně je pochopitelné, že v nesegmentovaném, švýcarském případě o procesu pilarizace segmentů není možné hovořit²².

Aby však byl druhý teoretický předpoklad naplnění funkční roviny zcela naplněn, je nutné, aby zároveň politické elity disponovaly rozsáhlou loajalitou a důvěrou segmentárních mas, jež samotný pokročilý proces pilarizace automaticky nezajišťuje. V tomto případě je nutné sledovat i způsob, jakým pilarizace segmentů probíhala. Ve všech třech segmentovaných případech probíhal proces pilarizace směrem zhora-dolů (top-down), tj. již v jeho první etapě se v rámci jednotlivých segmentů vytvořily segmentární politické strany, které reprezentovaly zájmy segmentu na systémové úrovni a s postupujícím procesem pilarizace vznikaly ostatní segmentární organizace a instituce na nižších úrovních vnitrosegmentární struktury. Ve třech segmentovaných případech zároveň platilo, že v rámci každého segmentu vznikla jediná, dominantní politická strana, která uvnitř svého segmentu následně dlouhodobě disponovala výsostným postavením a de facto monopolem na reprezentaci zájmů segmentu na systémové úrovni²³. Lze tedy říci, že pokročilé stádium pilarizace, proces pilarizace top-down a z něho de facto vyplývající dlouhodobá existence dominantních politických stran v rámci jednotlivých segmentů způsobily, že na počátku konsociačního období byl ve všech třech segmentovaných případech v praxi splněn i druhý předpoklad naplnění funkční roviny teoretického modelu – tj. že segmenty jsou uzavřené, vnitřně soudržné a politické elity disponují rozsáhlou důvěrou a loajalitou mas.

Jak jsme si již uvedli, praktické naplnění těchto dvou vztahů vytváří námi definovaný „prostor svobody ke konsenzu“ ve společenské rovině. Aby mohl být přenesen

i do roviny politické, podmínkou je plná demokratizace systému²⁴. I k té došlo (s výjimkou Nizozemí²⁵) ve všech úspěšných, „klasických“ případech ještě během předkonsociačního období, a to minimálně dvě desetiletí před samotným zahájením konsocialismu elit na systémové úrovni. Díky demokratizaci systému tak mohl být „prostor svobody ke konsenzu“ přenesen ze společenské roviny do roviny politické v podobě vytvoření pevné vazby volič (příslušník segmentu) – politická strana (segmentární elity). Již během předkonsociačního období tak byly vytvořeny základy (v podobě osvojení si tradičního volebního chování občanů) pro stabilní podporu segmentárních stran²⁶, jež byla ve všech studovaných případech symptomatická i pro následující konsociační období (viz tabulky).

V segmentovaných a pilarizovaných případech (Nizozemí, Belgie, Rakousko), tak došlo k praktickému naplnění funkční roviny teoretického modelu již během předkonsociačního období. Na počátku konsociačního období zde politické elity (segmentární politické strany) disponovaly důležitým „prostorem svobody ke konsenzu“ na systémové úrovni, jelikož v praxi disponovaly stabilní a de facto monopolní pozicí v rámci „svých“ segmentů (nemusely čelit silné vnitrosegmentární konkurenci) a disponovaly loajálním a oddaným segmentem voličů. Politické elity v těchto případech tak mohly v době systémové krize přistoupit na vzájemnou kooperaci, činit si vzájemné ústupky, dosahovat konsensuálních řešení a na systémové úrovni efektivně překlenovat konflikty zakotvené na celospolečenské úrovni bez rizika, že by tímto jednáním riskovaly výraznou ztrátu své podpory a oslabení své pozice v systému.

V souvislosti s výše nastíněnými fakty se může zdát překvapivé, že o praktické existenci „prostoru svobody ke konsenzu“ na systémové úrovni lze na počátku kons-

22) I skutečnost, že se ve Švýcarsku, na rozdíl od ostatních, „klasických“ případů proces pilarizace nerozvinul, dokumentuje výše uvedený fakt o slabé segmentaci švýcarské společnosti. Segmentace a jasné rozdělení společnosti do několika odlišných segmentů samo o sobě značně podporuje „segmentární identitu“ obyvatel. Její vědomí pak vyvolává a výrazně zesiluje proces pilarizace, protože podporuje tendence příslušníků segmentu vytvářet a vstupovat do čistě segmentárních organizací (s odpovídajícím ideovým, náboženským, jazykovým, etnickým apod. profilem), nežli vstupovat do nadsegmentárních organizací společně s příslušníky ostatních, profilově zcela odlišných segmentů. Za typický případ lze označit např. „langermantalität“ a extrémní míru členství v segmentárních organizacích v Rakousku.

23) Jedinou výjimku v tomto ohledu představuje protestantský segment v Nizozemí, kde v rámci segmentu monopolní pozici disponovaly dvě politické strany. Důvodem bylo vnitřní rozdělení segmentu na radikální (reprezentovanou Křesťanskou historickou unií) a umírněnou část (reprezentovanou Antirevoluční stranou) (bližie Lijphart, 1975: 17; Říchová, 2000: 201). Obě strany však v rámci segmentu disponovaly pevnou a stabilní pozicí, jež vyplývala z jasného rozdělení segmentu.

24) V tomto ohledu jde zejména o zavedení všeobecného a rovného volebního práva (byť ve většině případů pouze pro muže) a takového volebního principu, který umožní odpovídající zastoupení jednotlivých segmentů na systémové úrovni dle jejich skutečné velikosti. Jen za takovýchto podmínek mohou být konflikty řešeny na systémové úrovni uspokojivě a zároveň demokraticky. Před demokratizací systému byla systémová stabilita v úspěšných případech dosahována omezenou mírou demokratizace systému, kdy mj. volební principy či omezené volební právo některé segmenty společnosti na systémové úrovni znevýhodňovaly.

25) V Nizozemí zahájení konsociačního období a plné demokratizace systému časově splývaly (1917) (Andeweg, 1999: 108).

26) Byť v Nizozemí absentovala přechodná doba, kdy mohla být vytvořena pevná vazba mezi voličem a segmentární politickou stranou, díky zcela jasné segmentaci společnosti a dlouhodobé pilarizaci segmentů, zde byl praktický výsledek stejný jako v ostatních případech, kde přechodná doba mezi demokratizací a zahájením konsociačního období existovala, tj. stabilní podpora segmentárních politických stran téměř po celé konsociační období (viz tabulka).

ociačního období hovořit i ve švýcarském případě. Jeho podstata zde nevyplývala ze zřetelné segmentace společnosti, ale pouze z dlouhodobé ideologicko-náboženské profilace občanů a čtyř hlavních politických stran²⁷. Výsledkem dlouhodobého formování ideologicko-náboženské vazby mezi stranou a voličem byla stabilní volební podpora čtyř hlavních politických stran, které tak ve švýcarském případě disponovaly podobně stabilním postavením na systémové úrovni jako strany v segmentovaných případech (viz tabulky). Proto lze i ve švýcarském případě konstatovat, že na počátku konsociačního období politické elity na systémové úrovni disponovaly možností překlenovat ideologicko-náboženské spory bez vážné hrozby ztráty podpory a loajality svých (byť ne segmentálně zakotvených) voličů.

3. 1. Shrnutí společensko-politických podmínek a posouzení role proporčního volebního systému

K prosazení konsensuálního jednání elit tak ve všech úspěšných případech došlo v podmínkách, kdy společenské (vyjma Švýcarska) a politické podmínky odpovídaly teoretickým představám a v praxi naplňovaly funkční rovinu teoretického modelu, což jsme si označili za hlavní předpoklad úspěšného rozvinutí konsociačního modelu v praxi.

Jak jsme si výše uvedli, institucionální rovinu modelu však nelze přehlížet, protože je s funkční rovinou modelu provázána. Byť k praktickému prosazení konsociačního modelu došlo ve všech úspěšných, „klasických“ případech až po praktickém naplnění jeho funkční roviny, vliv institucionální roviny (v našem případě pouze aplikovaného proporčního volebního systému) na praktické prosazení kooperace elit je v těchto případech nepřehlédnutelný a pozitivní.

Po demokratizaci systémů umožnila aplikace proporčního volebního systému odpovídajícím způsobem přenést konflikty, zakotvené na úrovni mas na úroveň politických elit. Po naplnění tohoto, z pohledu možného rozvinutí konsociačního modelu a úspěšného řešení mezisegmentárních sporů na systémové úrovni, základního předpokladu, proporční volební systém pozitivně působil rovněž na smýšlení a chování politických elit. V nových, plně demokratických podmínkách měly politické elity (segmen-

tární strany) rovněž příležitost si postupně uvědomit, že nejsou samy schopny ovládnout systém jako celek, jelikož zřetelná segmentace společnosti v praxi vytvářela de facto zcela uzavřený volební trh, kde volební podpora jednotlivých segmentárních stran byla v podstatě omezena pouze na voliče pocházející z „jejich“ společenského segmentu. Ve spojení s dlouhodobou tradicí monopolního postavení segmentárních stran uvnitř svých segmentů, tedy aplikace proporčního volebního systému v podmínkách uzavřeného volebního trhu podporovala nejen vědomí politických elit (stran), že ani radikálními a konfliktními postoji nemohou systém samy ovládnout, ale také, že případné umírnění jejich postojů nikterak neoslabí jejich pozici jak uvnitř jejich segmentů, tak na systémové úrovni.

Je nutné si však uvědomit, že tyto pozitivní účinky aplikace proporčního volebního systému na postoje a chování politických elit byly zpětně do značné míry umožněny praktickým naplněním funkční roviny. V případě, že by k aplikaci proporčního volebního systému došlo v odlišných podmínkách, je velmi nepravděpodobné, že by jeho následky byly stejné. Možným, z pohledu úspěšného prosazení a fungování konsociačního modelu, negativním následkem, ale bránila zejména výrazná segmentace společnosti, která uzavírala volební trh, a existence dlouhodobé tradice monopolního postavení segmentárních, politických stran uvnitř svých segmentů. Právě tyto skutečnosti v úspěšných případech zabraňovaly tomu, aby nebyla praktickým následkem aplikace proporčního volebního systému fragmentace monopolních, segmentárních stran (rozpad tradičních segmentárních stran na několik menších formací) a prosazení politické soutěže uvnitř jednotlivých segmentů společnosti (vnitrosegmentární, politické konkurence), jejichž následkem by byl vzrůst radikality segmentárních, politických subjektů uvnitř segmentů a omezené možnosti politických elit vystupovat na systémové úrovni umírněným a konsensuálním způsobem.

I přes aplikaci proporčního volebního systému však v úspěšných, „klasických“ případech k rozpadu monopolních, politických stran a k etablování vnitrosegmentární konkurence nedošlo. Zřetelná segmentace společnosti a dlouhodobá tradice monopolních, segmentárních stran totiž pravděpodobnost prosazení této, negativní alternativy minimalizovaly, jelikož činily jakékoli snahy vnitřních frakcí o odtržení se a získání pevné pozice uvnitř systému téměř předem prohrané – nově vzniklá politická strana by nutně musela čelit uvnitř svého segmentu konkurenci tradiční, monopolní strany, která měla utvořenou pevnou vazbu na segmentární voliče. V případě, že by se takováto strana svým profilem rozhodla překročit segmentární hranice (což by v daných podmínkách bylo samo o sobě předem odsouzeno k neúspěchu), nutně by musela čelit konkurenci monopolní, segmentární strany v ostatních segmentech společnosti. Koncentraci a stabilizaci stranického systému, stabilní a pevnou pozici monopolních, segmentárních stran či neprosazení vnitrosegmentární konkurence a soutěživosti proto lze v úspěšných, „klasických“ případech přičíst existujícím společensko-politickým podmínkám (naplnění funkční roviny modelu).

27) Jak jsme si již uvedli, švýcarská společnost byla dlouhodobě fragmentována prostřednictvím čtyř štěpných linií. Na systémové úrovni se však politické strany od svého vzniku profilem zejména a v pravé řadě podél náboženského a třídního štěpení (McRae, 1974). Podobně volební chování občanů bylo ovlivněno jejich profilací podél těchto dvou štěpných linií. Byť tedy nebyl ve Švýcarsku vytvořen „prostor svobody ke konsenzu“ ve společenské rovině, v rovině politické, díky specifickým švýcarským podmínkám, ve skutečnosti během předkonsociačního období k jeho praktickému vzniku došlo. Zbýlé dvě štěpící linie společnosti (jazykové a regionální/kantonální) byly ve švýcarském případě tradičně dlouhodobě řešeny principem segmentární autonomie jednotlivých kantonů.

Ve vztahu k prosazení konsociačního modelu tak aplikace proporčního volebního systému působila během předkonsociačního období ve všech úspěšných případech pozitivní silou – umožnila odpovídající přenesení mezisegmentárních konfliktů z celospolečenské úrovně na systémovou úroveň a v podmínkách prakticky uzavřeného volebního trhu podporovala tendenci politických elit k postupné umírněnosti postojů a názorů. Negativním následkům aplikace proporčního volebního systému do značné míry bránily existující společensko-politické podmínky. Není proto překvapující, že ve chvíli významné systémové krize a ve chvíli, kdy byla v praxi naplněna funkční rovina teoretického modelu, že politické elity ve všech úspěšných případech byly schopny zahájit vzájemnou kooperaci na systémové úrovni a úspěšně překlenovat mezisegmentární konflikty.

V případech úspěšného rozvinutí konsociačního modelu tak aplikace proporčního volebního systému vhodně doplňovala praktické naplnění funkční roviny (posilovala tendenci elit k umírněnosti postojů a ke vzájemné spolupráci), aniž by současně přímo působila proti praktickému naplnění některého ze základních vztahů ve funkční rovině (tj. aniž by v daných podmínkách působila zejména proti dominantní pozici segmentárních elit uvnitř svých segmentů). Ve vztahu k úspěšnému prosazení konsociačního modelu proto lze považovat aplikaci proporčního volebního systému ve všech úspěšných případech za vhodný nástroj, jelikož jeho následky byly ve všech případech pozitivní a postupně stále více podporovaly schopnost politických elit na systémové úrovni zahájit a dlouhodobě udržovat kooperativní vztahy.

4. Neúspěšné rozvinutí konsociačního modelu – Československo po roce 1989

Abychom byli schopni dostatečně posoudit i neúspěšný případ Československa roce 1989, musíme i v tomto případě dodržet stejný přístup jako u studia úspěšných případů – tj. nejprve posoudit, v jakých společensko-politických podmínkách k aplikaci konsociačního modelu po roce 1989 docházelo (tj. zdali byla v praxi naplněna funkční rovina modelu) a následně posoudit, jakou roli za daných podmínek hrál proporční volební systém.

4. 1. Společensko-politické podmínky a praktické naplnění funkční roviny

Pro posouzení praktického naplnění funkční roviny teoretického modelu v Československu po roce 1989 využijeme opět tři procesů (segmentace, pilarizace, demokratizace), které formovaly její praktické naplnění v úspěšných případech.

Z pohledu procesu segmentace je situace v Československu poměrně přehledná. Československá společnost byla zřetelně segmentována podél etnického štěpení a rozdělena do dvou jasně vymezených segmentů – českého a slovenského. V Československu v období 1989–1992 nebylo ale možno nalézt jiné, dostatečně silné štěpení, které by dále společnost vnitřně rozdělovalo. Byť by se bezpochyby nejednalo o trvalý jev a existující unimodální segmentace společnosti by v československém případě byla

později doplněna přítomností silného socio-ekonomického štěpení²⁸, na rozdíl od úspěšných, segmentovaných případů (tedy s výjimkou Švýcarska) bylo Československo v období 1989–1992 pouze unimodálně segmentovaným případem. Přestože je tento rozdíl podstatný, nic to nemění na faktu, že i v československém případě byl na celospolečenské úrovni plně naplněn první předpoklad praktického naplnění funkční roviny teoretického modelu – tj. praktická existence zřetelně oddělených segmentů.

Pokud svou pozornost zaměříme na otázku pilarizace obou segmentů, lze konstatovat, že proces jejich postupné pilarizace probíhal od samotného vzniku státu v roce 1918. S postupujícím časem se proces pilarizace stále více prohluboval²⁹ a v roce 1989 dosáhl velmi pokročilého stádia³⁰, srovnatelného s úspěšnými, segmentovanými případy. I v československém případě tak byl naplněn teoretický předpoklad nejen o existenci zřetelně oddělených, ale také vnitřně uzavřených a soudržných segmentech společnosti.

Byť zřetelná segmentace a pokročilé stádium pilarizace vytvářely v Československu společenské základy pro naplnění funkční roviny teoretického modelu, jak jsme si na úspěšných případech názorně ukázali, pro jeho úspěšné přenesení do politické roviny není důležitý pouze samotný proces pilarizace, ale také jeho směr. V tomto ohledu se však československý případ po roce 1989 od úspěšných, segmentovaných případů zásadně liší. Na podobu procesu pilarizace v Československu po roce 1989 totiž

28) Neexistence silného socio-ekonomického štěpení (jež bylo v československé historii tradiční) je zřejmý následek předcházejícího nedemokratického období, kdy československá společnost během čtyřiceti let komunistického režimu prošla de facto procesem třídní desegmentace, jehož výsledkem byla v roce 1989 téměř absolutně nivelizovaná a homogenní společnost, bez zřetelných společenských či příjmových rozdílů.

29) Již od vzniku společného státu vznikalo mnoho čistě segmentárních organizací. Proces pilarizace segmentů byl postupně posilován i po roce 1945 a během následného nedemokratického období po roce 1948. Již po roce 1945 se formálně oddělily české a slovenské politické strany či jiné důležité organizace působící v rámci tehdejší Národní fronty. Pilarizace segmentů byla dále posílena federalizací země v roce 1968, kdy došlo k dalšímu posílení národního (segmentárního) principu v rámci vnitřního uspořádání mnoha organizací (bližší Rychlík, 2002: 39).

30) Nedemokratický charakter systému v období 1948–1989 měl za následek, že se pilarizace netýkala všech oblastí, jelikož mnohé organizace byly z ideologických důvodů zakázány (zejména organizace svou podstatou odporující ideálům marxistické ideologie či ideálům socialistické společnosti – např. svazy zaměstnavatelů či skautská organizace apod.). Zakázané organizace ale po listopadu 1989 mohly obnovit či nově zahájit svou činnost (drtivá většina z nich na etnickém základě). I proto lze hovořit o československém případě již krátce po roce 1989 jako o významně pilarizovaném.

měla zásadní dopad existence předešlého, nedemokratického období a téměř absolutní diskreditace organizací na samotném vrcholu pilířové struktury obou segmentů (zejména politických stran, odborového hnutí apod.). Ačkoli došlo k rychlému vzniku několika desítek nových, v drtivé většině etnicky vymezených, politických stran a k rychlé obnově nejvyšších úrovní pilířové struktury obou segmentů, díky diskreditaci předešlého režimu, lze říci, že v československém případě probíhal proces pilarizace de facto v opačném směru (down-top) nežli v ostatních, úspěšných případech.

Jak důležitý je v československém případě de facto opačný směr pilarizace ve vztahu k případnému praktickému naplnění funkční roviny i v politické rovině, se nám plně prokáže, pokud procesy segmentace a pilarizace doplníme o proces demokratizace. Ve všech úspěšných případech došlo k demokratizaci systému až ve chvíli, kdy již v rámci všech segmentů (opět s výjimkou Švýcarska) existovaly segmentární politické strany, které uvnitř svých segmentů dlouhodobě disponovaly de facto monopolní pozicí a nečelily tak výrazné vnitrosegmentární konkurenci. Jelikož v Československu po roce 1989 demokratizace systému de facto splývala se začátkem konsociačního období (přesněji s praktickou aplikací institucionální roviny modelu), k demokratizaci a zároveň k počátku konsociačního období zde došlo ve chvíli, kdy se teprve formovaly základní struktury obou segmentárních stranických systémů. Na počátku konsociačního období se tak v Československu, na rozdíl od úspěšných příkladů, v rámci segmentů nenalézal žádný politický aktér, který by disponoval tradičně a dlouhodobě dominantní pozicí uvnitř příslušného segmentu a tradičním segmentem svých voličů. Na počátku konsociačního období proto v Československu nebyla prakticky naplněna funkční rovina teoretického modelu v politické rovině a v československém případě tedy politické elity v žádném případě nedisponovaly důležitým „prostorem svobody ke konsenzu“ na systémové úrovni. Na rozdíl od politických elit v úspěšných případech, nové politické elity v Československu po roce 1989 nedisponovaly dominantní a stabilní pozicí a v rámci svých segmentů musely nutně čelit silné a početné vnitrosegmentární konkurenci. Ve spojitosti s faktem, že v Československu byla v dané době v podstatě unimodálně segmentovaná společnost, zároveň nutně znamenala, že početné, segmentární politické elity působily, opět na rozdíl od úspěšných případů, v prostředí zcela otevřeného volebního trhu (Kopecký, 1999: 76).

Na počátku konsociačního období proto byly společensko-politické podmínky v Československu zcela odlišné od těch v úspěšných případech. Praktické nenaplnění funkční roviny teoretického modelu nevytvářelo v Československu po roce 1989 důležitý „prostor svobody ke konsenzu“ na systémové úrovni, což znamenalo, že politické elity v dané chvíli nedisponovaly potřebnou autonomií, jež by jim umožnila na systémové úrovni úspěšně a efektivně řešit mezisegmentární spory, zakotvené na celospolečenské úrovni.

Ačkoli uvedené faktory, vyplývající z praktického nenaplnění funkční roviny, byly bezpochyby zásadní překážkou okamžitého a úspěšného rozvinutí konsociačního

modelu v Československu po roce 1989, samy o sobě ale pozdější rozvinutí modelu přímo nevylučovaly. K praktickému naplnění funkční roviny teoretického modelu mohlo pochopitelně dojít později. Jak jsem si již uvedl v teoretické části textu, v případě, že není v praxi funkční rovina naplněna, svou roli v takovém případě může sehrát vhodné nastavení institucionální roviny modelu, které, v případě, že je ve vztahu k existujícím společensko-politickým podmínkám vhodně nastavené, může k postupnému naplnění funkční roviny a vzniku „prostoru svobody ke konsenzu“ napomoci. Je tedy otázkou, jakou roli v této souvislosti plnil v československém případě aplikovaný proporční volební systém? Abychom však mohli jeho praktické následky lépe posoudit, nejprve si velmi stručně nastíháme, jakým způsobem k neúspěšnému prosazení a rychlému selhání konsociačního modelu v Československu po roce 1989 došlo.

4. 2. Reálný politický vývoj v Československu po roce 1989

Jak již bylo v úvodu uvedeno, po celé období 1989–1992 na úrovni mas v rámci obou segmentů jednoznačně převažovaly postoje podporující zachování společného státu. Rozdělení státu tak bylo následkem rozhodnutí politických elit, které nebyly schopny dlouhodoběji kooperovat a dosahovat konsensuálních řešení na systémové úrovni.

Byť po listopadu 1989 rychle vzniklo v rámci obou segmentů hned několik desítek nových, segmentálně vymezených politických stran, v té době zcela dominantními aktéry byly na politické scéně revoluční subjekty (OF, VPN), které byly i v podmínkách absence „prostoru svobody ke konsenzu“ schopny do prvních voleb v roce 1990 úspěšně kooperovat.

Schopnost kooperace politických elit se snížila po prvních svobodných volbách, kdy se mohly poprvé projevit praktické následky nenaplnění funkční roviny teoretického modelu (výsledky voleb viz příloha). Pětiprocentní volební klauzuli, nutnou pro vstup do federálního parlamentu v daných podmínkách překročilo plných 9 kandidujících politických subjektů či koalic. Přestože byl federální parlament značně fragmentovaný, dekoncentrace hlasů (vyplývající z praktického nenaplnění funkční roviny) v rámci obou segmentů nebyla natolik výrazná, že by automaticky vylučovala možnost efektivní kooperace elit na systémové úrovni. Nově utvořená vláda ze tří politických subjektů (OF, VPN, KDH) disponovala relativně pevnou pozicí v systému (disponovala i ústavní většinou v obou komorách federálního parlamentu). Byť shodu ve vládě musely nalézat tři politické subjekty, jež byly pod tlakem vnitrosegmentární opozice, přesto byly schopny po určitou dobu (přibližně do konce roku 1990) vzájemně kooperovat a nalézat kompromisní řešení mezisegmentárních sporů (např. přijetí kompetenčního zákona na konci roku 1990). Byť je pochopitelně složité odhadovat, zda v daných podmínkách bylo možné, aby tato kooperace za daných podmínek mohla probíhat po celé volební období (tj. do poloviny roku 1992), její konec způsobil rozpad obou revolučních hnutí (OF a VPN) na jaře roku 1991. Jedním z důvodů, který v určité míře stojí za rozpadem obou, byl

mocenských charakter částí polistopadových elit, které neměly dále zájem se podílet na složitém dosahování konsenzu jak uvnitř obou hnutí, tak na federální úrovni.

Rozpadem obou hnutí neúměrně vzrostl jak počet vládních subjektů, jejichž kooperace byla nutná pro řešení mezisegmentárních sporů (ústavně-právní, ekonomické atd. povahy), tak radikalita a početnost vnitrosegmentární opozice. Systém rozpadem obou hnutí ztratil umírněné a dominantní aktéry mezisegmentárního dialogu, jež byly nahrazeny klasickými politickými stranami, které začaly soutěžit o podporu uvnitř svých segmentů. Na místo politických hnutí, uvnitř kterých byly dosahovány kompromisní dohody, nastoupily klasické politické strany, usilující o získání a vykonávání politické moci.

Jelikož tyto, segmentálně vymezené, politické strany působily v rámci oddělených segmentů, jejichž politické kultury i názorové postuláty byly poměrně odlišné, na úrovni mas neexistovala jakákoliv zkušenost s fungováním demokratického režimu a jejichž identita a zájmy (díky unimodální segmentaci společnosti) se odvozovaly čistě od etnického vymezení, neodmyslitelným následkem tohoto politického vývoje byla snaha politických elit mobilizovat segmentární masy prostřednictvím etnicity, využívání nezakotvenosti mas (zejména na socio-ekonomickém štěpení), jejich nezkoušenosti s demokracií a spojování veškerých otázek (zejména ekonomických) s etnickými rozdíly mezi oběma segmenty.

Výsledkem těchto faktů pak byla skutečnost, že již na konci roku 1991 se mezi oběma stranickými systémy objevila výrazná názorová mezera, systém se stal imobilním a zcela zablokovaným. Názorová mezera pochopitelně ještě vzrůstala s tím, jak se blížily parlamentní volby v roce 1992, a jak vzrůstal etnicko-ekonomický populismus politických stran v zájmu získat hlasy nezkušených a socio-ekonomicky nezakotvených voličů.

Výsledkem pak byla povolební situace (výsledky voleb viz příloha), kdy na systémové úrovni musely nalézt programovou shodu a kooperovat dvě strany, jejichž politické programy byly diametrálně odlišné, postavené mnohdy na populistických proklamacích, bez vytvořené pevné vazby na voliče. Není proto v žádném případě překvapující, že se tyto dvě strany v podmínkách neexistence „prostoru svobody ke konsenzu“ rozhodly velmi záhy pro rychlé rozdělení společného státu. Bylo to jednak jediné řešení, které jim umožňovalo realizovat velkou část jejich programu, maximalizovat svou moc a zároveň ji poskytovalo naději, že velmi rychle neztratí své voliče (na něž neměly vytvořenou pevnou programovou, ideologickou vazbu). Pokud tedy v Československu alespoň v hrubých obrysech konsociační model na systémové úrovni fungoval, pak to bylo maximálně do rozpadu obou revolučních hnutí. Další následný vývoj je diametrálně odlišný od představ konsociační teorie.

4. 3. Role proporčního volebního systému v nerozvinutí konsociačního modelu

Je nepochybné, že výše nastíněný politický vývoj a rychlé selhání konsociačního modelu v Československu vyplývalo zejména z praktického nenaplnění funkční roviny teoretic-

kého modelu. Jak jsme si však uvedli, v takovém případě je významná role institucionální roviny (v našem případě proporční volební systém), která může postupně naplnění funkční roviny podpořit, a tím umožnit (či alespoň zvýšit šance) úspěšné rozvinutí konsociačního modelu v praxi.

Abychom mohli praktickou roli proporčního volebního systému obecně posoudit, výše jsem si nastínil stručnou logiku polistopadové vývoje v Československu. Pro přehlednost si zopakujeme, v jakých podmínkách k jeho praktické aplikaci docházelo. Současně s tím si určíme, jakým způsobem by bylo potřebné tyto podmínky změnit, aby byla logicky posílena pravděpodobnost, že by i v Československu po roce 1989 došlo k postupnému naplnění funkční roviny teoretického modelu a případnému rozvinutí konsociačního modelu v politické realitě.

Zopakujeme si, že nově zformované politické elity (politické strany) po listopadu 1989 nedisponovaly tradicí dominantního postavení uvnitř svých segmentů a praktickým monopolem na obhajování zájmů segmentu na systémové úrovni. Naopak, v rámci obou segmentů působil větší počet politických stran, které si, v podmínkách zcela otevřeného volebního trhu, začaly přirozeně konkurovat a vzájemně soutěžit o podporu segmentárních voličů. Byť dekoncentrace hlasů i obou stranických systémů byla již po volbách v roce 1990 vysoká, nevylučovala možnost, byť problematické, kooperace elit na systémové úrovni. Z krátkodobého hlediska by v takovém případě bylo v daných podmínkách nutné zamezit dalším vlnám dekoncentrace stranického systému (zejména OF a VPN).

Z dlouhodobého hlediska by k posílení pravděpodobnosti praktického naplnění funkční roviny modelu by bylo potřebné, aby principy institucionální roviny posilovaly pravděpodobnost dosažení minimálně takového stavu, kdy v rámci obou segmentů bude omezena vysoká fragmentace politických elit (politických stran), tj. aby v rámci obou segmentů došlo k postupnému etablování dominantnějších politických stran, které by disponovaly stabilnější voličskou podporou (pevným voličským jádrem), což by vedlo i v takto nepříznivých podmínkách k alespoň částečnému uzavření volebního trhu.

Pokud tyto logické požadavky (směřující k praktickému naplnění funkční roviny) porovnáme s účinky aplikovaného proporčního volebního systému v Československu v období 1989–1992, zjistíme, že praktické následky aplikace proporčního volebního systému v československých podmínkách by zcela opačné.

Aplikace proporčního volebního systému v žádném případě neomezovala výraznou dekoncentraci politických elit a obou stranických systémů. Naopak, v podmínkách etablování téměř zcela nových segmentárních systémů stran (bez jakékoliv tradiční vazby na voliče), nezakotveného a nezkušeného elektorátu a zcela otevřeného volebního trhu, proporční volební systém (i přes pětiprocentní volební klauzuli) v žádném případě nepodporoval větší koncentraci segmentárních stranických systémů a neomezoval negativní vliv přítomnosti silné vnitrosegmentární konkurence (viz výsledky voleb v roce 1990, 1992). V žádném případě ani nesnižoval pravděpodobnost dalších vln

dekoncentrace stranických systémů (zejména rozpadu OF a VPN jako ústředních aktérů systému), fragmentace federálního parlamentu a negativní roli mocenského charakteru politických elit v tomto procesu. Naopak, aplikovaný proporční systém v období 1990–92 v daných podmínkách podporoval tendence k ještě větší stranické fragmentaci (mj. Kopeček, 2006: 278–9).

Jak jsme si naznačili již u úspěšných, „klasických“ případů, ani v jejich případě nelze proporčnímu volebnímu systému přisoudit zásadní vliv na koncentraci jejich stranických systémů a praktické neexistenci, negativní vnitrosegmentární politické konkurence. Jak jsme uvedli, v jejich případě lze tuto skutečnost přisoudit jednak dlouhodobé a tradiční existenci monopolních, segmentárních stran uvnitř jednotlivých segmentů a zřetelné segmentaci, která de facto zcela uzavírala volební trh. Jak jsme si již také uvedli, v takovém prostředí je, i přes aplikaci proporčního volebního systému, možné secese stranických frakcí nepravděpodobná, jelikož nemá předem přílišné šance na politický úspěch. Tím je zároveň negován i negativní vliv mocensky smýšlejících elit na koncentraci stranického systému a jeho stabilitu. Mocensky smýšlející elity jsou v takovémto prostředí, i z pohledu vlastních, osobních zájmů, nuceny a tlačeny k přistoupení na konsenzuální řešení sporů uvnitř strany a odrazovány od radikálních kroků, jakým je stranická secese.

V československém případě byl pravdou opak. Aplikovaný proporční volební systém s pětiprocentní klauzulí musel nutně v daných podmínkách oba stranické systémy fragmentovat. V podmínkách unimodální segmentace navíc v žádném případě nemohl ani bránit dalším vlnám dekoncentrace systému a negativnímu vlivu mocensky smýšlejících elit v něm. Za daných podmínek zcela nezakotveného voličstva totiž pravděpodobnost, že nově vzniklá formace, která nemusí čelit tradičně dominantní straně uvnitř segmentu s pevnou voličskou vazbou, překoná pětiprocentní volební klauzuli, je poměrně vysoká. Je tedy nepochybné, že z pohledu možných nadějí na postupné rozvinutí konsociačního modelu by bylo pravděpodobně mnohem výhodnější aplikovat volební systém s vyšší volební klauzulí (ta by více koncentrovala oba stranické systémy a omezovala by početnost vnitrosegmentární konkurence na parlamentní úrovni). Ani zvýšení volební klauzule by však v daných podmínkách přímo nezaručovalo, že mocensky smýšlející politické elity budou mít tendence podílet se na konsenzuálním řešení uvnitř stávajících formací, nebude sníženo riziko početných secesí a fragmentace systému. Aplikovaný volební systém by proto musel pravděpodobně obsahovat i většinový prvek³¹, který by podporoval přesvědčení politických elit, že případné setrvání uvnitř

dominantních formací je potencionálnějším zdrojem politické moci, nežli případně secesí vytvořená nová formace.

Byť se jedná pouze logickou úvahu, v realitě je jednoznačné, že aplikace proporčního volebního systému s pětiprocentní volební klauzulí v žádném případě neposilovala trend k postupnému etablování dominantních, segmentárních aktérů a nepřispívala tedy ani k možnému, alespoň částečnému a umělému uzavření volebního trhu. Je nepochybné, že za daných společensko-politických podmínek výrazně přispěla k negativnímu politickému vývoji a působila proti, byť třeba potencionální, možnosti praktického naplnění funkční roviny teoretického modelu, vytvoření „prostoru svobody ke konsenzu“ na systémové úrovni a případně úspěšnému rozvinutí konsociačního modelu v Československu po roce 1989.

Jednoznačně tento závěr potvrzuje i praktická zkušenost polistopadového vývoje. Aplikovaný proporční volební systém v neúměrné míře fragmentoval jak oba stranické systémy, tak federální parlament³². Na konsenzuálním řešení mezisegmentárních sporů proto na systémové úrovni musel nalézat shodu neúměrně vysoký počet politických stran, které navíc v systému (resp. uvnitř svého segmentu) neměly stabilní pozici. Ve spojení s unimodální segmentací československé společnosti bylo nevyhnutelným následkem tohoto stavu prosazení plně soutěživého chování politických elit, stále rostoucí snaha politických aktérů budovat si svou pozici uvnitř segmentů apelem na národní zájmy a identitu (která v dané chvíli byla jedinou, dostupnou kolektivní identitou v Československu), postupné spojování všech otázek řešených na systémové úrovni s otázkami etnickými, obecný růst nacionalismu a radikality na úrovni politických elit, úplné zablokování rozhodovacích mechanismů na systémové úrovni a nakonec i rychlý rozpad československého státu po volbách v roce 1992. Jedním z faktorů, který se do velké míry na tomto politickém vývoji podepsal, byl i aplikovaný proporční volební systém. Je nepochybné, že v daných podmínkách bylo rozvinutí konsociačního modelu de facto nemožné a podobný vývoj neodvratitelný. V případě využití jiné volební metody však mohl být tento vývoj zpomalen a ne tak radikální (v žádném případě nebylo nemožné zachovat obě politická hnutí až do voleb v roce 1992, zabránit extrémnímu růstu radikalizace a soutěživosti apod.) a zachovat společný stát i po volbách v roce 1992. V případě, že by tomu tak bylo, by pravděpodobnost či alespoň šance na úspěšné prosazení konsociačního modelu i naplnění funkční roviny poměrně vzrůstaly s tím, jak by se postupně zpětně v Československu prosazovalo tradiční třídní štěpení a přebudovaly základy obou stranických systémů.

31) Např. prostřednictvím předem vyhrazených mandátů pro vítěznou stranu. Počet mandátů by však nesměl být tak vysoký, že automaticky zaručoval zisk nadpoloviční většiny. Pouze by vítěznou stranu posiloval.

32) Mj. oproti osmi poslaneckým klubům těsně po volbách v červnu 1990 jich v listopadu 1991 již působilo na půdě federálního parlamentu plných 16 (Krejčí, 1994: 219).

5. Závěr

Jak nám i náš stručný rozbor úspěšných, „klasických“ případů a neúspěšného československého případu prokázal, úspěšné rozvinutí konsociačního modelu v praxi je do značné míry podmíněné praktickým naplněním funkční roviny teoretického modelu. Institucionální rovina spíše funkční rovinu vhodně doplňuje, ale úspěšné rozvinutí a fungování modelu v praxi přímo nepodmiňuje. Důležitou roli však může sehrát (ovšem pouze v případech, že je její podoba vhodně nastavená vzhledem k panujícím společensko-politickým podmínkám) při podpoře postupného naplnění funkční roviny modelu a tedy při úspěšném rozvinutí konsociačního modelu v praxi.

Jak prokazuje rozbor úspěšných „klasických“ příkladů, z kterých byl současně teoretický model konsociační demokracie odvozen, v jejich případě tomu tak v případě aplikace proporčního volebního systému skutečně bylo. Zahrnutí aplikace proporčního volebního systému mezi základními principy teoretického modelu se proto z tohoto pohledu může jevit jako logické. Jak nám však prokázal rozbor československého případu, v případě, že je tento princip aplikován ve zcela odlišných (byť rozhodně ne předem možný úspěch aplikace konsociačního modelu vylučujících) společensko-politických podmínkách, role a následky aplikace proporčního systému mohou být zcela odlišné a působit dokonce proti i potencionální možnosti úspěšného rozvinutí konsociačního modelu v praxi.

Proto se zdá být nutné změnit dosavadní přístup ke konsociačnímu modelu jako takovému, omezit tendence ke generalizování jeho základních principů, mnohem více zapojit do teoretických úvah i společensko-politické podmínky a jejich možný vliv na praktické následky aplikace jednotlivých principů teoretického modelu. Tato skutečnost se zdá být důležitá i z toho důvodu, že po rozpadu bipolárního uspořádání se v současném světě objevuje mnoho potencionálních případů zemí, kde by mohl být teoretický model vhodným nástrojem stabilizace a řešení sporů. Jedná se však o případy zemí, které svými společensko-politickými podmínkami mnohem více připomínají podmínky panující v Československu po roce 1989, nežli v „klasických“ případech, z kterých byl teoretický model odvozen. Z pohledu možných, budoucích úspěchů teoretického modelu v praxi se proto otevřená debata o základních principech a generalizaci modelu zdá být potřebná a možná v budoucnu nevyhnutelná.

6. Literatura:

- ANDEWEG, Rudy B. (1999): *Parties, pillars and the politics of accommodation: weak or weakening linkages? The case of Dutch consociationalism*. In: Luther, Kurt Richard; DESCHOUWER, Kris (1999): *Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy*. Routledge, London a New York. Str. 108–133.
- DESCHOUWER, Kris (1999): *From consociation to federation: how the Belgian parties won*. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): *Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy*. Routledge, London a New York. Str. 74–107.
- DIAMANT, Alfred (1974): *Austria: The Three Lager and the First Republic*. In: McRae (ed.) (1974): *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. McClelland and Steward Limited, Toronto. Str. 150–156.
- GIROD, Roger (1974): *Switzerland: Geography of the Swiss Party System*. In: McRae (ed.) (1974): *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. McClelland and Steward Limited, Toronto. Str. 207–234.
- KOPEČEK, Lubomír (2006): *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. CDK, Brno.
- KOPECKÝ, Petr (1999): *From „Velvet Revolution“ to „Velvet Split“: Consociational Institutions and the Disintegration of Czechoslovakia*. In: Kraus, Michael; Stanger, Allison (eds.) (1999): *Irreconcilable differences?: explaining Czechoslovakia's dissolution*. Str. 69–87.
- KREJČÍ, Oskar (1994): *Kniha o volbách*. Victoria Publishing, Praha.
- KRUIT, J. P. (1974): *The Netherlands: The Influence of Denominationalism on Social Life and Organizational Patterns*. In: McRae (ed.) (1974): *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. McClelland and Steward Limited, Toronto. Str. 128–136.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1974): *A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon*. In: McRae (ed.) (1974): *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. McClelland and Steward Limited, Toronto. Str. 90–97.
- LIJPHART, Arend (1969): *Consociational democracy*. *World politics*, Vol. 21, str. 207–225.
- LIJPHART, Arend (1975): *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles a London.
- LIJPHART, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative exploration*. Yale University Press, New Haven and London.
- LIJPHART, Arend (1996): *The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation*. *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (Jun., 1996), str. 258–268.
- LORWIN, Val R. (1971): *Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies*. *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 2 (Jan., 1971), str. 141–175.
- LORWIN, Val R. (1974): *Belgium: Conflict and Compromis*. In: McRae (ed.) (1974): *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. McClelland and Steward Limited, Toronto. Str. 179–206.
- LUTHER, Kurt Richard (1999a): *A Framework for the comparative analysis of political parties and party systems in consociational democracy*. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, KRIS (1999): *Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy*. Routledge, London a New York. Str. 3–19.
- LUTHER, Kurt Richard (1999b): *Must what goes up always come down? Of pillars and arches in Austria's political architecture*. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): *Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy*. Routledge, London a New York. Str. 43–73.
- MÉNDEZ-LAGO, Mónica (1999): *Electoral consequences of (de-) pillarization: the cases of Austria, Belgium, and the Netherlands (1945–96)*. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): *Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy*. Routledge, London a New York. Str. 191–223.

Vliv společensko-politických podmínek a role proporčního volebního systému v neúspěšném rozvinutí teoretického modelu konsociační demokracie | Robin Kvěš

MCRAE, Kenneth D. (1974): Introduction. In: McRae (ed.) (1974): Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies. McClelland and Steward Limited, Toronto. Str. 1–27.

ŘÍCHOVÁ, Blanka (2000): *Přehled moderních politologických teorií*. Portál, Praha.

PELINKA, Anton (1998): *Politické strany, volby a zájmové skupiny v Rakousku*. In: Heiss, Gernot – Míšková, Alena – Pešek, Jiří – Rathkolb, Oliver a kol. (1998): An der Bruchlinie. Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945/Na rozhraní světů. Rakousko a Československo po 1945. STUDIENVerlag, Vídeň a Brno. Str. 283–297.

RYCHLÍK, Jan (2002): *Rozpad Československa. Česko-slovenské vztahy 1989–1992*. Academic Electronic Press, Bratislava.

SCIARINI, Pascal; HUG, Simon (1999): *The odd fellow: parties and consociationalism in Switzerland*. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy. Routledge, London a New York. Str. 134–162.

STEIN, Eric (2000): *Česko-Slovensko. Konflikt, roztržka, rozpad*. Academia, Praha.

SKLENÁŘOVÁ, Sylva (2006): *Nizozemsko*. Libri, Praha.

7. Tabulky

7. 1. Podpora segmentárních stran ve volbách v Nizozemí v období po praktickém prosazení konsociačního modelu

Rok	KVP (kat.)	ARP (prot.)	CHU (prot.)	PVDA (soc.)	VVD (lib.)
1918	30	13	7	22	6
1922	32	16	11	20	10
1925	30	13	11	24	9
1929	30	12	11	24	8
1933	28	14	10	22	7
1937	31	17	8	23	4

Pozn.: Výsledky jsou v procentech a zaokrouhleny na celá čísla.

Zdroj: www.stembusuitslag.com/#1918–1956

7. 2. Podpora segmentárních stran ve volbách v Rakousku v období po praktickém prosazení konsociačního modelu

Rok	SPÖ (soc.)	ÖVP (kat.)	Svobodní (lib.)
1945	44,6	49,8	–
1949	38,7	44,0	11,7
1953	42,1	41,3	10,9
1956	43,0	46,0	6,5
1959	44,8	44,2	7,7

Zdroj: Luther, Kurt Richard (1999): Must what goes up always come down? Of pillars and arches in Austria's political architecture. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy. Routledge, London a New York. Str. 49.

7. 3. Podpora segmentárních stran ve volbách v Belgii v období po praktickém prosazení konsociačního modelu

Rok	CVP-PSC (kat.)	BSP-PSB (soc.)	PVV-PLP (lib.)
1946	42,5	31,6	8,9
1949	43,6	29,8	15,3
1950	47,7	34,5	11,3
1954	41,1	37,3	12,2
1958	46,5	35,8	11,1
1961	42,3	36,7	12,3
1965	34,8	28,2	21,6

Zdroj: Deschouwer, Kris (1999): From consociation to federation: how the Belgian parties won. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy. Routledge, London a New York. Str. 94.

7. 4. Podpora politických stran ve volbách ve Švýcarsku v období po praktickém prosazení konsociačního modelu

Rok	Socialisté	Radikální demokrat.	Křesťan. demokraté	Lidová strana
1947	26,2	23,0	21,2	12,1
1951	26,4	24,0	22,5	12,6
1955	27,0	23,3	23,2	12,1
1959	26,3	23,7	23,3	11,6
1963	26,6	24,0	23,4	11,4
1967	23,5	23,2	22,1	11,0

Zdroj: Sciarini, Pascal; Hug, Simon (1999): The odd fellow: parties and consociationalism in Switzerland. In: Luther, Kurt Richard; Deschouwer, Kris (1999): Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy. Routledge, London a New York. Str. 152.

7.5. Výsledky parlamentních voleb v Československu 1990

ČESKÁ REPUBLIKA

Sněmovna lidu

Politický subjekt	Počet hlasů	Hlasy v procentech	Získané mandáty
OF	3 815 172	53,15	68
KSČ	976 998	13,48	15
KDU	629 359	8,69	9
HSD-SMS	572 015	7,89	9

Sněmovna národů

Politický subjekt	Počet hlasů	Hlasy v procentech	Získané mandáty
OF	3 613 513	49,96	50
KSČ	977 919	13,80	12
KDU	633 053	8,75	6
HSD-SMS	658 477	9,10	7

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Sněmovna lidu

Politický subjekt	Počet hlasů	Hlasy v procentech	Získané mandáty
VPN	1 104 125	32,54	19
KDH	644 008	18,98	11
KSS	468 411	13,81	8
SNS	372 025	10,96	6
ESWMK	291 287	8,58	5

Sněmovna národů

Politický subjekt	Počet hlasů	Hlasy v procentech	Získané mandáty
VPN	1 262 278	37,28	33
KDH	564 172	16,66	14
KSS	454 740	13,43	12
SNS	387 387	11,44	9
ESWMK	287 426	8,49	7

Pozn.: Uvedeny jsou pouze ty kandidující subjekty, které překročily pětiprocentní volební klauzuli.
Zdroj: Krejčí, Oskar (1994): Kniha o volbách. Str. 253–255.

7.6. Výsledky parlamentních voleb v Československu v roce 1992

ČESKÁ REPUBLIKA

Sněmovna lidu

Politický subjekt	počet hlasů	procento hlasů	získané mandáty
ODS/KDS	2 200 937	33,90	48
LB	926 228	14,27	19
ČSSD	498 030	7,67	10
SPR-RSČ	420 848	6,48	8
KDU-ČSL	388 122	5,98	7
LSU	378 962	5,84	7

Sněmovna národů

Politický subjekt	počet hlasů	procento hlasů	získané mandáty
ODS/KDS	2 168 421	33,43	37
LB	939 197	14,48	15
ČSSD	440 806	6,80	6
SPR-RSČ	413 459	6,37	6
KDU-ČSL	394 296	6,08	6
LSU	393 182	6,06	5

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Sněmovna lidu

Politický subjekt	počet hlasů	procento hlasů	získané mandáty
HZDS	1 036 459	33,53	24
SDL	446 230	14,44	10
SNS	290 249	9,39	6
KDH	277 061	8,96	6
MKDH-Spolužití	227 925	7,36	5

Sněmovna národů

Politický subjekt	počet hlasů	procento hlasů	získané mandáty
HZDS	1 045 395	33,85	33
SDL	433 750	14,04	13
SNS	288 864	9,35	9
KDH	272 100	8,81	8
MKDH-Spolužití	228 219	7,39	7
SDSS	188 223	6,09	5

Pozn.: Uvedeny jsou pouze ty kandidující subjekty, které překročily pětiprocentní volební klauzuli.
Zdroj: Krejčí, Oskar (1994): Kniha o volbách. Str. 260–264.

Damjan Lajh

Politika regionálního rozvoje ve Slovinsku¹

Abstract:

The article deals with selected aspects of regional policy and regional development in Slovenia. Notwithstanding its territorial smallness and low number of inhabitants, Slovenia's special features include its extreme natural, cultural and socio-economic diversity. The result of all these factors is the limited access to some areas, challenging settlement conditions and the difficult organisation of regional economic activities. Socio-economic diversities between regions are thus fairly significant. Conducted analysis shows that over the last decade inter-municipal cooperation in Slovenia has been very poor, irrespective of the (bottom-up) constitutional possibility of forming regions. The fragmentation of municipalities during the last decade has also led to the weak financial situation of municipalities, resulting in limited local budgets for public co-financing that are available. As well, the 'risk capital' from local private co-financing possibilities is rather deprived. From a subnational perspective, local actors are thus most important as mediators of knowledge about local and regional development problems. The article thus argues that provinces in Slovenia as administrative-political entities need to be established. The introduction of political-administrative provinces should close the gap between small municipalities and the state, which is excessively centralised and has too much power compared with the municipalities.

1) Ze slovinštiny přeložil Ladislav Cabada

Úvod

Při výzkumu slovinské regionální politiky mnozí autoři (Kukar, 1995; Pečar, 1996; Plut, 2004) zdůrazňují především dvě specifika Slovinska: malé území, které je však charakterizováno mimořádnou přírodní a kulturní pestrostí. Vrišer (1989: 15) píše o „filigránské tvorbě prostoru“. Základním prvkem charakteru slovinského území je styk a proplétání čtyř evropských geografických jednotek: Alp, Panonské kotliny, Dinárského pohoří a Jaderského moře. Výsledkem této interakce je velký počet přirozených regionů, přirozeně vytvořené hranice, reliéfní pestrost území, velká biologická diverzita, existence příhraničí a národnostních menšin, nerovnoměrná hustota osídlení a pestrost a současně křehkost krajinných prvků. Všechny vyjmenované charakteristiky znesnadňují průchodnost území a způsobují komplikace při osidlování a organizaci hospodářských aktivit. Právě kvůli krajinné a biologické diverzitě – a navzdory celkově malému území – Kukarová (1995) tvrdí, že v případě Slovinska jsou všechny jeho dílčí jednotky významné pro vitalitu státu jako celku. Podle jejího názoru bude Slovinsko jako celek oslabeno, pokud se mu nepodaří zajistit potřebné podmínky a vazby k začlenění všech regionů do jeho společensko-ekonomické struktury (Kukarová 1995: 7–8). Navzdory malému území tedy má efektivní regionální politika a konvergentní regionální rozvoj ve Slovinsku klíčový význam.

V tomto příspěvku se zabýváme vybranými aspekty regionální politiky a regionálního rozvoje ve Slovinsku. Nejdříve budeme reflektovat klíčové charakteristiky slovinských regionálních politik² v minulosti, a to s důrazem na specifika předchozího polycentrického vývoje. Na tomto základě identifikujeme dědictví předchozího regionálního rozvoje, představíme základní důvody pro reformu regionální politiky na konci 90. let 20. století, která časově koinciduje s procesem přidružování Slovinska k EU a zejména začleňování do systému společné kohezní politiky Unie. Následně se soustředíme na cíle a východiska řízení a aplikace regionální politiky a představíme problematiku regionalizace Slovinska, která je jedním z hlavních témat politických diskusí klíčových aktérů již od poloviny 90. let 20. století a je jedním z hlavních problémů, jež negativně ovlivňují tvorbu a dopady slovinských regionálních politik. Příspěvek zakončíme analýzou úspěchů na slovinské subnárodní úrovni a otevřenými otázkami problematiky regionálního rozvoje.

2) Podle Pluta (1997: 241) bylo Slovinsko charakteristické vysokým počtem modelů regionálního rozvoje. Proto (v minulém) slovinském kontextu můžeme hovořit o regionálních politikách v plurálu.

Slovinské regionální politiky v minulosti s důrazem na předchozí polycentrický základ rozvoje

Slovinsko začalo o svůj regionální rozvoj systematicky pečovat na začátku 70. let 20. století na základě konceptu polycentrického rozvoje (srov. Lah, 1975; Vrišer, 1989; Kukar, 1995; Plut, 1998). Před přijetím tohoto konceptu dominovaly na území dnešního Slovinska dva rozvojové koncepty. Před druhou světovou válkou, kdy tehdejší Drávská bánovina disponovala jen velmi omezenou samosprávou, převládal koncept decentralizovaného rozvoje. V tomto období převládal názor, že vzhledem k fyzicko-geografickým specifikám území a jeho osídlení jsou nejlepším řešením rozeseté vesnice, malé průmyslové aglomerace a menší města s nízkým stupněm urbanizace. Po druhé světové válce tento koncept zahrnul komunistický vůdce Boris Kidrič a prosadil koncentraci hospodářství, rozvoj měst, deagrarizaci a vyprazdňování venkova. Až do konce 50. let byl celý systém správy velmi centralizovaný a provázený opatřeními, která na jedné straně vyvolávala migraci z venkova do měst, na druhé straně vedla k rozvoji urbánních a průmyslových center (Vrišer 1989: 11).

K důležité změně v teritoriálním rozdělení slovinského území došlo v roce 1952, kdy byl přijat Zákon o rozdělení Slovinské lidové republiky na města, okresy a municipality. Tímto zákonem byl znovu zaveden pojem a instituce municipality (*občina*) do systému lokálních teritoriálních jednotek (Grafenauer, 2000: 285). Na tomto základě byl v roce 1955 zaveden tzv. komunální systém³, v němž občiny⁴ získaly status municipalit (*komuna*) (Grafenauer, 2000: 300). Zavedení komunálního systému představovalo krok směrem k dekoncentraci správy a hospodářství. Tento systém⁵ zavedl občinu jako „základní společensko-ekonomickou jednotku státní moci“ (Vlaj, 2004a: 38). Stěžejní strukturou systému byla tedy municipalita organizovaná jako komuna, která byla z hlediska svého statutu veřejnou entitou s přímo voleným zastupitelským orgánem, který fungoval relativně samostatně. Komuna nebyla běžnou municipalitou (v evropském kontinentálním kontextu), která primárně odpovídá za specificky lokální otázky a jejich správu, ale byla zejména agentem a prodlouženou rukou vlády a lokálními otázkami se zabývala jen sekundárně (Šmidovnik, 1997: 182). Takové komuny byly příliš velké v porovnání s klasickou municipalitou a příliš malé na to, aby mohly být chápány jako regionální jednotky. Komuny proto primárně jednaly jménem a na účet státu, zatímco lokální samospráva byla zajišťována na úrovni místních společenství (*krajevna*

3) Podrobněji o vývoji a charakteristikách komunálního systému ve Slovinsku, srov. Grafenauer (2000) a Vlaj (2004a).

4) Na území Slovinska bylo založeno 62 občin (Vlaj, 2004a: 38).

5) Komunální systém byl založen v souladu s idejemi Pařížské komuny z roku 1871 (Grafenauer, 2000: 300).

skupnost) (Vlaj, 2004a: 39). Tímto způsobem komuny převzaly velkou část správních povinností státu a ty tvořily dominantní složku jejich teritoriální, funkcionální a organizační struktury (Vlaj, 1998: 21). Podle některých odborníků přibližně 80 % veškeré činnosti komun představovala státní správa a pouze 20 % lokální otázky (Šmidovnik, 1997: 182). To mělo v některých, převážně urbánních oblastech, dílčí pozitivní dopady, současně to však vyvolávalo stagnaci méně rozvinutých a od center vzdálených regionů (Vrišer, 1989: 11).

V roce 1971 byl přijat Zákon o opatřeních ke zrychlení rozvoje méně rozvinutých území v Socialistické republice Slovinsko, v roce 1973 Rezoluce o hlavních principech péče o prostor, v roce 1975 Zákon o urychlování rovnoměrnějšího regionálního rozvoje a v dalších letech pak ještě jeho novely. Společným cílem těchto legislativních aktů bylo podpořit polycentrický charakter rozvoje. Byl zaveden koncept polycentrismu, který měl zmenšovat rozdíly mezi regiony s ohledem na pracovní a životní podmínky (SRRS, 2001: 19; Kukar, 1995: 8), resp. – jak se domnívá Lah (1978: 45) – mělo dojít k podstatnému zmenšení a zmírnění rozdílů mezi jednotlivými regiony tak, aby byly „mládeži a pracujícím lidu zajištěny skutečně stejné podmínky života a rozvoje“. Počátkem 70. let tedy Slovinsko jako jediný ze skupiny pozdějších postkomunistických států středovýchodní Evropy zavedl polycentrický princip regionální politiky. Ostatní země regionu v této době neprováděly žádné specializované regionální politiky a regionální rozvoj byl vázán zejména na náhodné výsledky různých sektorových rozhodnutí (Kukar, 1995: 13).

Při zavádění slovinského polycentrismu došlo k chybám a nedůslednostem. Podle Vrišera (1989: 12) sice první opatření přinesla jisté zlepšení, zejména omezení extrémního růstu Lublaně a regionu Goreňsko (centrum v Kranji), podpořila mírný rozvoj vybraných regionálních center a urychlila decentralizaci v oblasti bankovníctví, zdravotnictví a vysokého školství, ale bylo iluzí očekávat výraznější pozitivní dopady. Polycentrismus byl sice politicky proklamovaným a racionálním rozvojovým konceptem, ale byl podporován pouze na republikové úrovni, zatímco na úrovni občin a dalších úrovních neměl mnoho příznivců. Jednou z významných překážek jeho zavedení byl komunální systém, protože komuny⁶ nebyly připraveny vzdát se části svých práv a kompetencí – spolupráce mezi občinami a komunami jako jeden z předpokládaných základů polycentrismu zpravidla ustrnula hned v počátcích. Kvůli nedůslednosti a přetrvávajícím překážkám polycentrismus zůstal spíše politickým sloganem a myšlenkovým konstruktem než skutečnou regionální politikou⁷, způsobem správy nebo metodou nakládání s prosto-

rem (Vrišer 1989: 12–13). Podobně se Plut (1998: 44) domnívá, že koncept polycentrického rozvoje neuspěl kvůli slabosti urbánní sítě, nedostačující vybavenosti malých regionálních center, nevhodné organizaci komunálního systému a ideologické nedůvěře v města, resp. urbanizaci.

V obecné perspektivě přinesla opatření založená na polycentrickém konceptu do počátku 90. let některé pozitivní výsledky – zejména zlepšení infrastruktury, vyšší diverzitu ekonomické struktury a posilování zaměstnanosti. Zároveň se ovšem některé problémy ještě prohloubily, mj. chyběla pracovní místa pro vysokoškoláky, což vyvolávalo jejich migraci do jiných lokalit (SRRS, 2001: 19). Kukarová (Kukar 1995) se domnívá, že rozdíly ve stupni regionálního rozvoje se v první dekádě po zavedení polycentrismu zmenšovaly, ve druhé došlo naopak k jejich prohloubení.

Zatímco před rokem 1990 se regionální politika ve Slovinsku soustředila na méně rozvinutá území, po tomto datu se omezila na demograficky ohrožené části země. Ve snaze řešit problém zmenšování populace v příhraničních a hornatých regionech byl na počátku 90. let přijat Zákon o podpoře rozvoje demograficky ohrožených oblastí (SRRS, 2001: 19). Pokračoval tak trend neúplnosti provádění regionální politiky, která se v tomto období zaměřovala pouze na podporu rozvoje oblastí postižených nepříznivými demografickými trendy⁸. Regionální politika nereflektovala fakt, že v prvním období po osamostatnění Slovinska (1991) se výrazné rozvojové problémy objevovaly zejména na územích se starou průmyslovou strukturou (s vysokým stupněm nezaměstnanosti) a na příhraničních územích, především na nové jižní hranici s Chorvatskem (Kukar, 1995: 13).

Politika polycentrického rozvoje nebyla nikdy holistická a důsledná, což lze označit za klíčovou příčinu kontinuálního prohlubování regionálních rozdílů i v období po osamostatnění (Kukar, 1995; Plut, 1998). Rozhodnutí měla často silný politický podtext – průmyslové podniky byly zakládány zcela bez zohlednění lokačních a tržních činitelů a byly tak předem odsouzeny k neúspěchu. Mimoto byly zanedbávány regionální zdroje a vlastní schopnosti regionů, na jejichž základě by regiony s podporou státu vypracovaly a provedly specifické rozvojové programy. Státní finance na regionální rozvoj byly poskytovány z různých resortů, povětšinou zcela bez koordinace. Namísto přiměřeného regionálního rozvoje ve Slovinsku probíhal rozvoj podle modelu rozvojových os, který se soustředil zejména na centrální (lublaňský) region a vybrané rozvojové ostrovy, které byly obklopeny velkými a rozvojově slabými venkovskými oblastmi, která planěla

6) V tomto kontextu Vrišer (1989: 12) považuje komuny za „socialistické feudum“.

7) Vrišer (1989: 11) kriticky soudí, že nikdy nebylo řečeno, jak by měl být koncept polycentrismu aplikován. Podle jeho názoru chyběla odpověď na otázku, kolik center má ve Slovinsku být, jak je posílit a etablovat a jak upravit vztahy mezi nimi.

8) Měřítka k určení takových prostor byla výhradně demografická a zahrnovala index stárnutí a index růstu populace. V roce 1990 demograficky ohrožená území představovala 61 % území Slovinska a téměř čtvrtinu jeho obyvatelstva.

a opouštěli je obyvatelé⁹ (Plut, 1997: 237–241). K uvedenému je třeba dodat, že v prvních letech po osamostatnění byly v popředí úkoly spojené s procesy tvorby politické a správní struktury státu a makroekonomickými dilematy hospodářské tranzice. To vedlo k výrazné centralizaci prostředků a rozhodování na úrovni centra, naopak regionální rozvoj byl odsunut do pozadí.¹⁰ Zanedbávání politiky regionálního rozvoje potvrzuje mj. i skutečnost, že Zákon o podpoře rovnoměrného regionálního rozvoje byl přijat teprve v roce 1999, ačkoli parlamentní debata o něm začala již v roce 1994. Všechny tyto momenty vysvětlují, proč se regionální disparity ve Slovinsku jak před, tak i po osamostatnění zvětšovaly.

Výsledky regionálního rozvoje a důvody k reformně na konci 90. let

Jak jsme ukázali v předchozí části, rozdíly v regionálním rozvoji ve Slovinsku nejsou novým fenoménem. V obecné rovině se v 90. letech hospodářská situace nejvýrazněji zhoršila v regionech, kde největší díl aktivit byl vázán na (především těžký) průmysl, zemědělství a částečně rovněž směnářství. K tradičním rozvojově zaostalým horským a periferním regionům se tudíž přičlenily některé průmyslové regiony (Plut, 1998: 41–43). V souladu se standardní klasifikací teritoriálních jednotek (NUTS) můžeme výrazné rozdíly v regionálním rozvoji Slovinska pozorovat na úrovni NUTS-2 mezi Lublaňským urbánním regionem (LUR) (tj. slovinské hlavní město s přilehlými oblastmi) a Zbytkem Slovinska (ZS). LUR jako nejrozvinutější část Slovinska fakticky ve všech

rozvojových (sociálně-ekonomických) ukazatelích¹¹ dominuje nad ZS a vykazuje v celoslovinském měřítku nadprůměrné výsledky (srov. SRRS, 2001: 19–21). Ačkoliv ZS obecně vykazuje nižší hodnoty než činí slovinský průměr, musíme zdůraznit, že se nejedná o homogenní, ale naopak velmi rozrůzněný region. Rozdíly uvnitř ZS je možné pozorovat na úrovni NUTS-3 (srov. Kukar, 1995; Pečar, 1996; Plut, 1998: 40–2; SRRS, 2001: 20–6;). Kukar et al. (srov. Pečar, 1996; Plut, 1998: 42–3) již v roce 1992 slovinské funkčně-plánovací regiony¹² rozdělili do pěti skupin s ohledem na jejich rozvojové možnosti: 1) regiony s vyšším stupněm rozvinutosti, perspektivní hospodářskou strukturou a převážně pozitivně oceňovaným rozvojovým potenciálem (Centrální Slovinsko, Přímoří-Kras a Goreňsko); 2) středně rozvinuté regiony s perspektivní hospodářskou skladbou a převážně pozitivně oceňovaným rozvojovým potenciálem (Saviňsko, Doleňsko a Gořický region); 3) méně rozvinuté regiony s perspektivní hospodářskou strukturou (Pomuří a Kras/Vnitroslovinský region); 4) středně rozvinuté regiony s problematickou hospodářskou strukturou a pozitivně oceňovaným rozvojovým potenciálem (Podráví, Korutany a Dolnopošavský region); 5) regiony v průmyslovém úpadku (Zasávi). Tato typologie odpovídá novějším zjištěním, že na území ZS můžeme pozorovat tři typy struktury regionálního rozvoje: venkovsko-agrární typ, urbánně-industriální typ a smíšený typ, který představuje přechod mezi prvním a druhým typem regionální struktury (srov. SRRS, 2001: 20–1).

Prohlubování regionálních rozdílů po osamostatnění Slovinska na konci 90. let „vyžadovalo“ změny v konceptu regionálního rozvoje. Jako obsahové základy pro změnu konceptu Plut (1998: 47) identifikuje osamostatňovací proces, zavádění trž-

9) V tomto kontextu již Vrišer (1989: 15) vyzdvihoval problém aplikace polycentrického modelu rozvoje v převážně agrárních oblastech. Podle jeho názoru byl problém selského obyvatelstva, zemědělské půdy a výroby ponechán zcela stranou jak v poválečném Slovinsku, tak i od 70. let v souvislosti s konceptem polycentrismu.

10) Ágh (2003) se domnívá, že se jednalo o charakteristický rys demokratického přechodu a přechodu k tržní ekonomice ve všech zemích středovýchodní Evropy.

11) Hlavní rozvojové ukazatele, v nichž LUR dominuje nad ZS, jsou: 1) demografické podmínky (nadprůměrný růst obyvatelstva a nadprůměrný index stárnutí); 2) dobrý ekonomický potenciál (úspěšnost podnikatelského sektoru, nadprůměrné výsledky podnikání ekonomických subjektů, vysoká produktivita ekonomiky a vysoká přidaná hodnota ekonomických aktivit); 3) nadprůměrná hodnota HDP per capita (téměř o třetinu vyšší než slovinský průměr); 4) dobrá infrastruktura vybavenost; 5) rozvinutý systém škol a výzkumných organizací; 6) lidský kapitál (nadprůměrná vzdělanost a vysoký podíl vysokoškolsky vzdělaných mezi zaměstnanými, podprůměrná úroveň registrované nezaměstnanosti); 7) sociální kapitál (rozsáhlá podnikatelská aktivita, existence formálních a neformálních sítí) (SRRS, 2001: 20).

12) Funkčně-plánovací regiony (celkem 12) byly na území Slovinska využívány pro analytické potřeby až do zavedení statistických jednotek NUTS. Funkčně-plánovací regiony byly založeny na principu municipalit. Protože tyto regiony na rozdíl od dnešních statistických jednotek neměly oporu v zákoně, neexistovaly pro ně oficiální statistické údaje. V tomto období proto existovala statistická data pouze na úrovni municipalit, které ve shlcích tvořily funkčně-plánovací regiony (Pečar, 1996: 4).

ní ekonomiky, víceúčelový význam zemědělství a konvergenci s transformovanou evropskou politikou regionálního rozvoje. Podobně se Kavaš et al. (2000) domnívají, že příčinami obnovy regionální politiky na konci 90. let byly a) malá účinnost a nedosažení cílů dosavadní regionální politiky; b) příprava na členství v EU; c) příprava a implementace vyjednávacích pozic v procesu začleňování do EU; d) špatné využívání lokálních rozvojových pobídek a absence regionální dimenze v sektorových rozvojových programech; e) ukončení projektu reformy státní správy f) nedokončení reformy lokální samosprávy. Vedle toho uvádějí, že obnova regionální politiky je také podmínkou pro efektivní provádění reformy zemědělské politiky a dalších sektorových rozvojových politik (Kavaš et al. 2000: 84).

Podle SRRS (2001: 16) existují pro obnovu regionální politiky na počátku 21. století vnitřní i vnější důvody. Vnitřní důvody spočívají především v nízké účinnosti a nedosahování cílů předchozí regionální politiky, vnější jsou následkem nových výzev globalizace a začleňování Slovinska do evropských integračních procesů, především pak EU. Obnova regionální politiky je proto obsáhlým projektem, který vyžaduje jak transformaci existujících (potenciálně také zakládání nových) institucí na národní a lokální úrovni, tak také zakládání nových institucí na regionální úrovni. Nepřekvapí proto, že obnova regionální politiky ve Slovinsku je zpravidla považována za integrální část reformy státní správy. Jedná se tedy o komplexní úkol, v němž vzájemně prolínají čtyři úrovně: a) mezinárodní (evropská), kde je nejdůležitější společná evropská regionální politika; b) státní, která zahrnuje hospodářský a společenský rozvoj v souladu se společnou evropskou regionální politikou a slovinskou vnitřní politikou podpory rovnoměrného regionálního rozvoje; c) regionální, obsahující regionální politiku jako součást národní ekonomické politiky v souladu se společnou evropskou regionální politikou; d) lokální, korespondující se slovinskou vnitřní politikou podpory rovnoměrného regionálního rozvoje (SRRS, 2001: 4), tj. úroveň, na níž se politika bezprostředně provádí a kde se projevují její prvotní účinky.

Na výše uvedených základech slovinská vláda v červenci 1999 formálně započala¹³ reformu regionální politiky, když prosadila přijetí Zákona o podpoře rovnoměrného regionálního rozvoje¹⁴ – ZSSRR (Uradni list RS, št. 60/99, 56/2003). Zákon založil

nový systém podpory regionálního rozvoje, který pracuje s konceptem regionální strukturální politiky. Regionální strukturální politika by měla adekvátně akcentovat prolínání regionální a strukturální (tj. sektorové) dimenze státních zásahů (Kavaš et al., 2000: 87). Regionální strukturální politika by se měla stát národní rozvojovou politikou, která tenduje ke zmenšování rozdílů mezi jednotlivými prostory uvnitř státu. Takovým postupem by měla být překonána jedna z významných chyb minulé politiky regionálního rozvoje, kdy sektorová komponenta převládala nad regionální, vedle toho pak obě složky rozvoje nebyly vzájemně koordinovány. Regionální politika, jež v minulosti sledovala zejména politické a sociální motivy, by s přijetím ZSSRR měla získat rovněž hospodářskou dimenzi (Ravbar, 2000: 13). ZSSRR vytvořil rovněž základní institucionální rámec pro implementaci právního řádu EU v oblasti společné evropské regionální politiky, na základě kterého by měla být přijata (a slovinskému kontextu přizpůsobena) evropská pravidla hry při formulování a provádění programů kohezního a strukturálních fondů. ZSSRR tedy představuje legislativní základ pro oblast politiky regionálního rozvoje ve slovinském právním řádu.

Cíle a východiska slovinské regionální politiky

Mimo prostorovou dimenzi rozvoje regionální politika obvykle sleduje dva základní cíle: 1) ekonomický – regionální politika měla přispět k dosažení růstu národní ekonomiky, protože samotný tržní mechanismus nemůže vést k optimálnímu rozdělení ekonomických aktivit na určitém prostoru; b) společensko-politický – odstraněním meziregionálních rozdílů by mělo být umožněno dosažení přibližně stejných životních podmínek, což následně posílí podporu státu ze strany jeho obyvatel (Kavaš et al., 2000: 88). Regionální politika tedy není důležitá pouze ve smyslu prostorové dimenze rozvoje, ale významně rovněž přispívá k ekonomické, politické a sociální dimenzi rozvoje. Tyto skutečnosti se při formulování cílů slovinské regionální politiky snažili respektovat i původci ZSSRR a SRRS. ZSSRR tak určuje následující obecné cíle regionální strukturální politiky:

- Vyváženost ekonomické, sociální a prostorové dimenze rozvoje;
- Zmenšování rozdílů v ekonomické vyspělosti a životních podmínkách mezi jednotlivými regiony;
- Zamezení vzniku oblastí s výraznějšími rozvojovými problémy;
- Ochranu osídlení celého území Slovinska při respektování polycentrického systému osídlení;
- Urychlení rozvoje ekologické ekonomiky a ochrany přírody, přírodního a kulturního dědictví a dalších veřejných statků (článek 2).

13) Kvůli již zmíněným neúspěšným pokusům o zlepšení stavu regionálního rozvoje v 90. letech se domníváme, že lze oprávněně hovořit o „skutečné“ reformě regionální politiky teprve v souvislosti s přijetím Zákona o podpoře rovnoměrného regionálního rozvoje v červenci 1999.

14) V debatě o zákonu někteří odborníci vyjádřili názor, že lepší by bylo hovořit o podpoře „rovnoměrnějšího regionálního rozvoje“. Termín rovnoměrnější považovali za realistický než termín rovnoměrný, protože druhý z obou termínů ve značné míře per se determinuje stěžejní uskutečnitelný cíl: rovnoměrný regionální rozvoj.

Dlouhodobým cílem SRRS je dosáhnout vysokého životního standardu obyvatel všech slovinských regionů a růstu HDP *per capita* překračujícího průměr EU. SRRS dále vymezuje podmínky, jejichž splnění je předpokladem dosažení zmíněných cílů. Jedná se o a) konkurenční ekonomiku; b) kvalitnější lidský kapitál ve slovinských regionech; c) zlepšení infrastruktury; d) odpovídající institucionální organizovanost (srov. SRRS, 2001: 6–7). Poslední podmínka předpokládá vytvoření rozvojové sítě organizací na národní, regionální a lokální úrovni, představované kombinací státních a veřejných (občanských) organizačních struktur a schopné efektivně, dlouhodobě a strategicky mobilizovat a usměrňovat rozvojový potenciál regionu a propojovat rozvoj regionů jak s národními, tak mezinárodními rozvojovými programy a projekty bilaterální a multilaterální úrovně.

K dosažení zmíněných cílů ZSSRR a SRRS představují sedm východisek, na nichž má být založena implementace regionální strukturální politiky. Zřejmě nejdůležitějším východiskem, jež bylo v minulosti často opomíjeno, je komplexnost provádění regionální strukturální politiky.¹⁵ V minulosti dominující ekonomický rozvoj vycházel z modelu rozvojových os a omezoval se především na středoslovinský, resp. lublaňský region a vybrané rozvojové ostrovy. Následně tyto rozvojové osy začaly ovlivňovat všechna rozvojově slabá venkovská území, která začala pustnout a vyprazdňovat se. Stát podporoval rozvoj hlavních urbánních center a jejich blízkého okolí na úkor méně rozvinutých a periferních regionů (Plut, 1997: 241; 1998: 47). Naopak na počátku 90. let byl přijat zákon, který podporoval rozvoj pouze v rámci demograficky ohrožených území, ale nedefinoval rozvojové pobídky, např. strukturální adaptaci průmyslových území a různých typů venkova. Vedle toho byla slovinská regionální politika v minulosti často zacílena sektorově a nikoli regionálně. V souladu s novými principy by měla být regionální politika prováděna rovnoměrně na celém území. Vzhledem k tomu, že rozvoj regionů je důležitým činitelem směřování celého státu, je nezbytné rozvíjet jak silné, tak i zaostalé regiony. Obnova regionální politiky by měla přinést integrální přístup k podpoře regionálního rozvoje a současně vytvoření strategie, nástrojů a organizačního systému pro provádění rozvojové politiky na všech úrovních (Kavaš et al., 2000: 87). S ohledem na to ZSSRR a SRRS zdůrazňují význam principů partnerství a subsidiarity. Princip partnerství by měl podnítit potřebu spolupráce a partnerských vztahů mezi lokálními

15) Ačkoliv SRRS explicitně obhájí aplikaci regionální politiky na celém území Slovinska, vyzdvihuje zároveň čtyři přednostní prostory: 1) regiony s nejnižším stupněm rozvoje; 2) území se specifickými rozvojovými problémy, kam patří ekonomicky slabá území, území se strukturálními problémy a vysokou nezaměstnaností, rozvojově omezená příhraniční území a území s limitovaným rozvojovým potenciálem; 3) příhraniční území; 4) území, na nichž žije maďarská a italská národní menšina a romská etnická menšina (SRRS, 2001: 8).

společenstvími a státem, resp. sociálními partnery a aktéry občanské společnosti. V tomto kontextu SRRS zdůrazňuje potřebu vytvořit národní síť regionálních rozvojových agentur. Prosazování principu subsidiarity předpokládá postupnou teritoriální decentralizaci s určením základních kompetencí regionů (ve slovinském případě budoucích krajů) a přenosem působnosti státu a municipalit na regiony ve všech případech, kdy je to z hospodářských a správně-politických důvodů účelné.

ZSSRR a SRRS zavádějí také princip koordinace – jak horizontální mezi ministry, tak vertikální mezi státem, lokálními společenstvími a EU. Klíčovou roli při naplňování tohoto principu má vládní Rada pro strukturální politiku. ZSSRR a SRRS ve slovinské regionální politice zavádějí princip programového směřování, který je obdobou principu programování v rámci evropské regionální politiky. V souladu s tímto principem by měla být regionální strukturální politika prováděna na základě vzájemně koordinovaných rozvojových a prostorových dokumentů. Vyšší efektivita provádění slovinské regionální strukturální politiky by měla být zajištěna rovněž zavedením principu sledování a hodnocení dopadů. V oblasti finančního pokrytí ZSSRR i SRRS je akcentován princip kofinancování programů a projektů. Aplikace tohoto principu znamená, že také lokální společenství, podniky a další příjemci regionálních rozvojových podpor musejí zajistit přiměřený podíl vlastních prostředků.

Klíčový problém důslednosti implementace slovinské regionální politiky: vakuum na slovinské regionální úrovni

Se vznikem samostatného státu v roce 1991 se ve Slovinsku formoval základ pro obnovu klasické samosprávy západoevropského typu; ústava jako jeden ze základních principů demokratické republiky zmiňuje místní samosprávu (Grafenauer, 2000: 353). Brzy po přijetí ústavy byla ve Slovinsku zřízena většina klíčových vládních struktur, ale institucionální konfigurace na lokální úrovni se zpočátku odvíjela od tzv. komunálního systému, který měl své kořeny v předchozím socialistickém modelu vládnutí a jeho dominantním rysem byla značná provázanost národní a lokální úrovně. Protože nebylo možné předchozí systém komun zrušit okamžitě, bylo jejich fungování prodlouženo až do roku 1995 (Šmidovnik, 1997: 182–3), kdy se nové municipality staly operativnějšími.

Zavádění místní samosprávy¹⁶ ve Slovinsku vycházelo z ústavy, Zákona o místní samosprávě, Zákona o referendu o zřízení municipalit, Zákona o zřízení municipalit a určení jejich území, Zákona o financování municipalit a odborných podkladů,

16) Podrobněji o zřizování, rozvoji, a specifích místní samosprávy ve Slovinsku, viz např. Šmidovnik (1997), Vlač (1998 in 2004a), Grafenauer (2000), Cabada (2005).

např. geograficko-kartografických podkladů, vzorů statutu municipality apod. (Vlaj, 2004a: 158).

Podle slovinské ústavy obyvatelé místní samosprávu realizují v municipalitách a jiných lokálních společenstvích (článek 138). Municipality je vymezena jako samosprávné lokální společenství zahrnující sídlo či více sídel, jež jsou propojena společnými potřebami a zájmy obyvatel. Municipality jsou zakládány zákonem po předchozím místním referendu. Na rozdíl od předchozích komun mezi kompetence nových municipalit patří lokální otázky týkající se obyvatel dané municipality, které jsou řešeny samostatně. Po předchozím souhlasu municipality nebo širšího samosprávného lokálního společenství na ni/ně může stát zákonem přenést také výkon některých úloh státní správy, pokud k tomu přidělí dostatečné finanční prostředky (článek 146). Samostatnost municipality je ovšem velmi relativní, protože stát rozhoduje, které otázky uzná jako lokální a v jakých oblastech mohou být jako lokální prosazovány (Grad et al., 1999: 393).

Zákon o místní samosprávě, přijatý v roce 1994, obsahuje kritéria podmiňující vznik nových municipalit. Za důležitá považujeme zejména následující dvě: 1) území, na němž se zřídí municipality, musí splňovat minimální infrastrukturní požadavky;¹⁷ 2) na území municipality musí žít alespoň 5000 obyvatel. Zákon o místní samosprávě v článku 13a určuje, že municipality může výjimečně zahrnout méně než 5000 obyvatel, a to z „geografických, příhraničních, národnostních, historických nebo hospodářských důvodů“. Toto ustanovení vedlo při zřízení nových municipalit k paradoxu, kdy z původních 147 municipalit třetina neměla alespoň 5000 obyvatel, zatímco přibližně jedna pě-

tina jich zachovala hranice předchozích komun¹⁸ (Šmidovnik, 1997: 186). Významný počet municipalit tak vznikl v rozporu se zákonem – povětšinou jako příliš malé, někdy jako příliš velké. V roce 1996 byl přijat Zákon o přípravě a vzniku municipalit a určení jejich území, který otevřel příliš velké možnosti k založení nových municipalit a aktivizoval lokální činitele k jejich zakládání (Grafenauer, 2000: 376). V červnu 1998 byla znovu konána místní referenda, na jejichž základě bylo založeno 45 nových municipalit – byly tak dále drobeny větší municipality, čímž se počet těchto jednotek nevyhovujících zákonné podmínce o min. 5000 obyvatelích ještě zvýšil. Do roku 2009 vzrostl počet municipalit na 210. Výsledkem tohoto vývoje je velký počet velmi malých municipalit s limitovanými finančními i politickými prostředky a nedostatkem kádrů.

Obrázek 1: Členění Slovinska na subnárodní úrovni

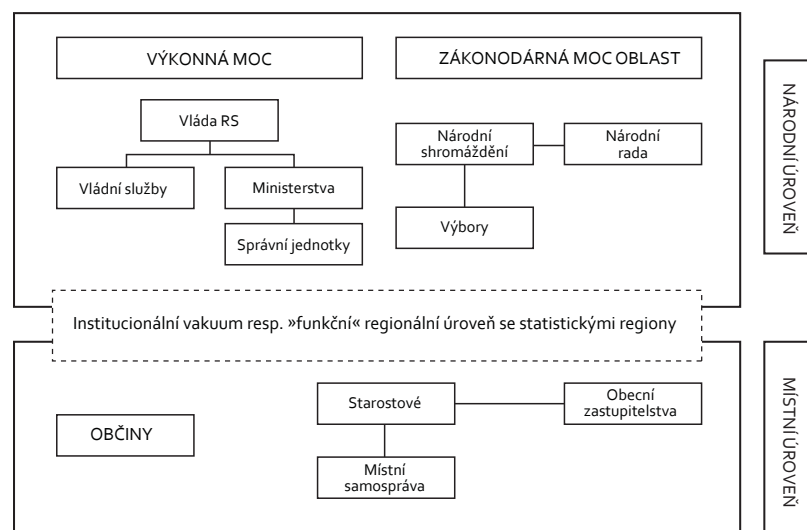


18) Zákon o místní samosprávě vedle „obyčejných“ založil rovněž městské municipality. V souladu se zákonem se městské municipality zřizují na území města kvůli „jednotné prostorové a urbanistické správě, uspokojování komunálních potřeb a plánování rozvoje“. Podle zákona je městská municipality „hustě a plynule obydlené sídlo nebo více sídel, spojených do jednotného prostorového organismu a městského okolí, již propojuje každodenní migrace obyvatel“. Město může získat statut městské municipality, pokud má nejméně 20.000 obyvatel a nejméně 15.000 pracovních míst, z toho nejméně polovinu v terciálních a kvarterních aktivitách a je geografickým, hospodářským a kulturním centrem svého gravitačního území. V porovnání s „obyčejnými“ municipalitami musejí městské splňovat ještě další podmínky včetně: 1) odborných středních škol nebo vysokých škol a fakult; 2) nemocnice; 3) sítě veřejných služeb; 4) telekomunikačních center; 5) univerzitních a speciálních knihoven; 6) kulturních aktivit; 7) lokálních rozhlasových a televizních stanic a tisku; 8) sportovních a tělovýchovných prostor a objektů; 9) výzkumné aktivity (16a. člen).

17) Zajištění musejí být následující podmínky: 1) úplná základní škola; 2) základní zdravotní péče; 3) zajištění základních potravin; 4) komunální vybavenost; 5) pošta; 6) banka; 7) knihovna; 8) prostory k činnosti lokálního společenství (13. článek).

Vytvořené (subnacionální) teritoriální zřízení je úzce svázáno s problémem „institucionálního deficitu“ na mezimunicipální, resp. regionální úrovni. Ve Slovinsku v prostoru mezi státní správou a místní samosprávou vzniklo vakuum, které podle názoru mnohých pozorovatelů negativně působí na činnost jak státu, tak místních samospráv. Faktem zůstává, že otázky vycházející ze společných zájmů na místní úrovni mnohdy nejsou omezeny hranicemi municipalit a překračují je (Šmidovnik, 1997: 189). I proto Zákon o místní samosprávě určuje, že dvě nebo více municipalit mohou kvůli prosazování společných zájmů založit sdružení (článek 86a). Takové sdružení by mělo prosazovat své zájmy vůči státním orgánům. Vedle toho zákon určuje, že sdružení může získat status reprezentativnosti, pokud zahrne alespoň čtvrtinu municipalit, na jejichž území trvale žije alespoň jedna čtvrtina obyvatel Slovinska.

Obrázek 2: Státní správa, samospráva a „vakuum“ mezi nimi



Slovinská ústava v čl. 143 určovala, že municipality mohou „samostatně rozhodovat o propojování do širších samosprávných lokálních společenství, také do krajů, k zajišťování lokálních otázek širšího významu. V souladu s nimi stát přenesl sjednané kompetence ze státní správy a vymezil participaci takových společenství při předkládání a výkonu některých otázek ze státní kompetence.“ Ačkoliv ústava v minulosti umožňovala regionalizaci, resp. zřizování krajů odspodu, ve skutečnosti implikovala centralizovaný model státní správy, protože nezavedla „mandatorní“ orgán k prosazování regionálních zájmů (Grafenauer, 2003: 39). Nejproblematictější pasáží ústavy byl zmíněný čl. 143, který umožňoval pouze dobrovolné sdružování občin na regionální úrovni, čímž nebylo

zajištěno zřízení krajů na celém území Slovinska ani jejich samosprávný charakter (Šmidovnik, 1998). Taková dobrovolnost v minulosti nevedla k zásadnějšímu propojování slovinských municipalit. Zkušenost posledních patnácti let i předchozích období ukazuje, že správně-politická regionalizace musí být aplikována na celém území státu, nikoli přenechána spontánnímu propojování na dobrovolné bázi.

Podle četných odborníků (srov. např. Šmidovnik, 1998; Grafenauer, 2003) ustavení krajů¹⁹ ve Slovinsku vyžadovalo změnu ústavy, k níž došlo v polovině roku 2006. I tato změna nicméně hovoří o regionalizaci pouze v rovině záměru, zatímco vlastní proces ustavení krajů přenechává zvláštnímu zákonu, ohledně jeho znění však nebylo do konce roku 2009 dosaženo potřebného konsensu. Nadále tak trvá stav rozdrobenosti komplikující tvorbu sítě lokálních veřejně-politických aktérů. Nedostatek byl částečně zmírněn vstupem Slovinska do EU, zejména začleňováním země do systému společné evropské kohezní politiky. EU jako vnější aktér totiž iniciovala spolupráci mezi lokálními veřejně-politickými aktéry (zejména municipalitami) na „regionální“ úrovni, resp. na úrovni statistických jednotek, a částečně tak zaplnila institucionální propast mezi národní a lokální úrovní vytvořením sítě regionálních rozvojových agentur (Lajh, 2004a, 2004b, 2004c).

Regionální úroveň je tedy ve Slovinsku zejména funkcionální, nikoli však správně-právní, což znamená, že země (ještě) nemá kraje (jako správně-politické jednotky), které by byly nositeli regionálního rozvoje. Státní správa je organizována na principu silných ministerstev a velkého významu sektorových a rozvojových politik. Rozvoj lokální samosprávy je tak provázen přehnanou centralizací úloh uvnitř státu. Kraje by měly zaplnit propast mezi malými municipalitami a státem a zmírnit současnou silnou regulativní moc státu ve vztahu k municipalitám. Protože Slovinsko nedisponuje historickou tradicí regionálních vlád, regionalizace představuje velkou výzvu. Klíčové otázky, které se v souvislosti s ustavováním krajů objevují, jsou: 1) zda se jakkoli opřít o tradiční správní jednotky; 2) zda vycházet ze správního systému po roce 1991; 3) zda prosazovat větší nebo menší správní jednotky; 4) se kterými teritoriálními jednotkami spojit správní strukturu; 5) kolik hierarchických rovin by měla správní struktura mít; 6) v jaké míře respektovat odborná doporučení (srov. Vrišer, 1998). Jednou z klíčových otázek je tedy velikost budoucích slovinských krajů, protože tato otázka souvisí s možností aplikace rozdílných regionalizačních principů a kritérií a jim odpovídající regionalizací, resp. počtem regionů. Návrhy se pohybují mezi 4 až 30 kraji (Plut, 2004; srov. také Plut, 1999; Gulič, 1999; Vrišer, 1999; Ravbar, 1999). Plut (2004: 34) se domnívá, že kritérium geografické rozličnosti a regionální identity obyvatel poukazuje k dělení do většího počtu krajů (nad 10), rozvojové, národně-strategické a očekávané globalizační výzvy pak k dě-

19) K problematice regionalizace a debaty o krajském uspořádání ve Slovinsku více např. Ribičič (1998); Vrišer (1999) Vlaj (2004) a Cabada (2003).

lení do menšího počtu (pod 10). Podle odborných kritérií aplikovaných na geografický, populační a urbánní charakter Slovinska byl jako nejlepší hodnocen návrh na osm (z pohledu Slovinska) středně velkých krajů Plut (2004: 34).

Závěrečné ideje: dosavadní výsledky v prosazování spolupráce na subnárodní úrovni a otevřené otázky

Navzdory všem prezentovaným problémům je nutné upozornit na to, že ve Slovinsku existují některé institucionalizované formy spolupráce lokálních společenství a širšího zastupování lokálních zájmů. V tomto kontextu je třeba zmínit Národní radu jako neúplnou druhou komoru slovinského parlamentu, v níž jsou zastoupeni nositelé sociálních, ekonomických, profesních a lokálních zájmů. Ze 40 členů rady by mělo 22 hájit lokální zájmy. V této perspektivě by měli mít představitelé lokálních zájmů možnost participovat na legislativním procesu. Protože však Národní rada disponuje pouze velmi slabými kompetencemi, které se povětšinou redukují na suspenzivní veto (srov. Kristan, 1998; Grad et al., 1999), nabývají na významu také další formy spolupráce lokálních společenství a zastoupení širších lokálních zájmů. Na základě již zmíněného článku 86a Zákona o místní samosprávě slovinské municipality založily Sdružení slovinských municipalit (SOS), které je právním nástupcem Stálé konference lokálních společenství, založené v roce 1995. SOS je největším sdružením lokálních společenství ve Slovinsku, čítá 130 municipalit. Na konci roku 2002 SOS získalo také status reprezentativnosti, což znamená, že se stalo legitimním zástupcem zájmů municipalit ve vztahu ke státním institucím. SOS vykonává jménem svých členů nejrůznější úkony, mj. zastupuje společné zájmy municipalit ve vztahu ke státu a mezinárodním organizacím, připravuje stanoviska municipalit k návrhům zákonů (které se jich dotýkají), zastupuje lokální společenství v procesu uzavírání kolektivních dohod týkajících se zaměstnanců v obecní a veřejné službě, organizuje debaty o aktuálních otázkách a vzdělávací kurzy. Nejvyšším orgánem SOS je Shromáždění, jehož členy jsou starostové všech členských municipalit. Protože se v minulosti ukázalo, že zájmy municipalit mohou být vzhledem k jejich různé velikosti velmi odlišné, je v současnosti činnost SOS rozčleněna do tří sekcí: Sekce městských municipalit, Sekce municipalit se sídlem správní jednotky a Sekce ostatních municipalit. V protikladu k SOS byla v roce 1998 se záměrem, aby se „především menší municipality organizačně propojily k prosazování svých zájmů v oblasti legislativy, finanční problematiky, ekologie, regionalizace a dalších otázek“, založena Organizace municipalit Slovinska (ZOS). Pozoruhodné je, že žádný předpis týkající se ZOS neurčuje, co je chápáno pojmem „malá municipalita“. Zatímco SOS funguje na „tripartitním“ principu ve třech sekcích, ZOS je založen na tzv. regionálních radách. Každá rada je tvořena všemi členskými municipalitami, jež jsou součástí stejné statistické jednotky (Lajh 2006).

Specifickou výzvu v procesu adaptace Slovinska na vstup do EU představovalo zaplnění institucionální propasti na regionální úrovni. Nejviditelnějším výsledkem této adaptace je vznik sítě dvanácti regionálních rozvojových agentur (RRA). Tato síť je dle naše názoru výsledkem paralelních 1) vnějších, resp. „evropských“ tlaků na tvorbu sítí, tj. adaptačních tlaků na teritoriální reorganizaci v souladu s klasifikací NUTS; a 2) změn v národní legislativě, které jako vnitřní činitel „vyvolaly“ vznik sítě RRA. Zde můžeme identifikovat dvojí logiku adaptačních tlaků se dvěma klíčovými aktéry, kteří rozhodujícím způsobem ovlivnili tvorbu subnárodní sítě ve Slovinsku: vnějšího činitele v podobě „evropského modelu regionalizace“ a vnitřního činitele v podobě změněné legislativy, jež umožnila (teritoriální/funkcionální, institucionální a procesní) adaptaci. Tento vývoj je v souladu s tezemi H. Wallaceové (2000) a T. Börzelové (2000), že víceúrovňový systém vládnutí v EU odráží tzv. *push-pull* dynamiku mezi různými úrovněmi rozhodování, kdy jsou na jedné straně vyžadovány určité adaptace, na druhé straně pak jsou takové adaptace prováděny v souladu s politickými preferencemi klíčových veřejně-politických aktérů na (sub)národní úrovni a způsobem, který odpovídá (sub)národnímu kontextu opatření. Vzhledem k tomu, že pro Slovinsko je charakteristická a určující absence krajů jako politicko-administrativních jednotek, zmíněný *push-pull* model adaptace vedl ke vzniku RRA na úrovni statistických regionů.

V souvislosti s procesem začleňování Slovinska do EU byl tedy učiněn důležitý krok k vzájemné spolupráci jak vlastních lokálních společenství, tak dalších lokálních veřejně-politických aktérů. Většina slovinských municipalit je totiž příliš malá, než aby disponovala dostatečnými finančními, kádrovými, infrastrukturními a přírodními potenciály, které by jim umožnily efektivní čerpání prostředků z kohezního a strukturálních fondů EU. Pod tlakem „shora“ a regionálním přístupem k řešení rozvojových problémů do slovinského lokálního prostředí stále výrazněji proniká povědomí, že vlastní úspěšný rozvoj je možné zajistit pouze s využitím vlastních rozvojových potenciálů a v partnerství se státem, sousedními municipalitami, hospodářskými partnery, resp. privátním sektorem, sociálními partnery a aktéry občanské společnosti. Navzdory tomu současně zjišťujeme, že ve slovinském případě můžeme hovořit pouze o mobilizaci subnárodních aktérů, ale nikoli o zvětšení jejich moci a vlivu. Takové zjištění je v souladu s předpoklady Ch. Jefferyho (2000) o vzájemné korelaci mezi stupněm vlivu subnárodních aktérů a jejich ústavně určenými kompetencemi. Jsme přesvědčeni o tom, že klíčovou roli zde má mobilizace subnárodních aktérů uvnitř národní veřejně-politické arény. Slovinská lokální společenství sice spolupracují také ve Výboru regionů, ale jejich vliv je vzhledem k tomu, že se jedná o relativně velkou instituci se slabými kompetencemi výrazně omezen. Jiné bezprostřední vazby mezi lokálními společenstvími a nadnárodní úrovní byly dosud spíše výjimkou než pravidlem.

Princip partnerství jako nevyhnutelná složka implementace kohezní politiky EU ve Slovinsku je často aplikován spíše normativně, ačkoliv právě na ustavení vhodného partnerství na subnárodní úrovni závisí efektivita provádění společné kohezní politiky

(srov. Lajh, 2006). Proto politicko-administrativní regionalizace a zavedení decentralizovaných krajů jako střední úrovně vlády mezi státem a lokálními společenstvími zůstávají *conditio sine qua non* pro prohlubování již vybudovaného partnerství a nikoli pouze mobilizaci, ale spíše posílení subnacionálních aktérů. Domníváme se, že zavedení racionálního počtu krajů „shora“ při současném respektu vůči přáním lokálních veřejně-politických aktérů umožní další, prohloubený regionální rozvoj a povede k zmenšení/zmenšování regionálních rozdílů na celém území Slovinska. Je třeba zdůraznit, že zavedení krajů by slovinskou subnárodní úroveň posílilo i finančně, což by subnárodním veřejně-politickým aktérům poskytlo větší míru nezávislosti *vis-à-vis* státu při aplikaci programů společné evropské regionální politiky s ohledem na kofinancování těchto programů. Přirozeně zde pak zůstává otázka, zda je takový vývoj vůbec přáním subnárodních aktérů, dokud pro kofinancování dílčích programů získávají potřebné prostředky od státu?

Literatura:

ÁGH, Attila (2003): Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.

BÖRZEL, A. Tanja (2000): Why There is No ‚Southern Problem‘. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(1), s. 141–62.

CABADA, Ladislav (2005): Politický systém Slovinska. Praha: Sociologické nakladatelství.

CABADA, Ladislav (2003): Obtížný zrod vícestupňové veřejné správy ve Slovinsku, In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. a kol., Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí, Olomouc: Moneta – FM, s. 31–51.

GRAD, Franc; KAVČIČ Igor; RIBIČIČ Ciril; KRISTAN, Ivan (1999): Državna ureditev Slovenije. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

GRAFENAUER, Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture. Maribor: Pravna fakulteta.

GRAFENAUER, Božo (2003): Slovenska država med centralizmom in regionalizmom. *Zgodovinski časopis*, 57(1–2), s. 39–51.

GULIČ, Andrej (1999): Predlog členitve Slovenije na pokrajine – socialno-prostorski vidiki. In: Igor VRIŠER (ed.): Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana, Vlada RS, Služba za lokalno samoupravo, s. 81–89.

JEFFERY, Charlie (2000): Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? *Journal of Common Market Studies*, 38(1), s. 1–23.

KAVAŠ, Damjan; STRMŠNIK Igor; PEČAR Janja (2000): Reforma slovenske regionalne politike: oblikovanje slovenske regionalne strukturne politike. *Geographica Slovenica*, 33/II. Ljubljana: Inštitut za geografijo, s. 83–132.

KRISTAN, Ivan (1998): Državni svet ali zbor regij? In: Ciril Ribičič (ed.): Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, s. 173–85.

KUKAR, Stanka et al. (1995): Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Prostor, okolje, socialna varnost. Ljubljana: Zavor RS za makroekonomske analize in razvoj.

LAH, Avguštin (1975): Vidiki policentričnega razvoja Slovenije s posebnim ozirom na Posočje. In: Zgornje Posočje. Zbornik 10. zborovanja slovenskih geografov. Ljubljana: Geografsko društvo Slovenije.

LAJH, Damjan (2004a): Europeanisation and Regionalisation: Domestic Change(s) and Structural Networks in Slovenia. Paper presented at ECPR 2004 Joint Sessions of Workshops, Uppsala, 14.–18. april 2004.

LAJH, Damjan (2004b): Implementing the EU's Structural Policy and Subnational Mobilisation in Slovenia. *Central European Political Science Review*, 5(15), s. 95–114.

LAJH, Damjan (2004c): Preparations for EU Structural Funds in Slovenia: How the Slovenian Hen Hatches the EU's Golden Eggs? Final Plenary Conference »The Challenge of EU Enlargement. Managing EU Business & Policy Implementation«. Dublin: University College Dublin, 24.–25. september 2004.

LAJH, Damjan (2006): Evropeizacija in regionalizacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PEČAR, Janja (1996): Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1995. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

PLUT, Dušan (1998): Slovenija in sonaravna evropska politika. In: RIBIČIČ, Ciril (ed.): Regionalizem v Sloveniji: zbornik. Ljubljana: Uradni list RS, s. 33–50.

PLUT, Dušan (1999): Zasnova členitve Slovenije na pokrajine s pomočjo trajnostno sonaravnih izhodišč. In: Igor Vrišer (ed.): Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana, Vlada RS, Služba za lokalno samoupravo, s. 65–73.

PLUT, Dušan (2004): Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. In: VLAJ, Stane (ed.): Pokrajina – druga raven lokalne samouprave. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, s. 21–36.

RAVBAR, Marjan (1999): Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju. In: VRIŠER, Igor (ed.): Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana, Vlada RS, Služba za lokalno samoupravo, s. 96–102.

RAVBAR, Marjan (2000): Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. *Geographica Slovenica*, 33/II. Ljubljana: Inštitut za geografijo, s. 9–81.

RIBIČIČ, Ciril (ed.) (1998): Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj, Ljubljana, 24. julij 2001.

ŠMIDOVNIK, Janez (1997): Local Government and State Administration. In: FINK-HAFNER, Danica a ROBINS, John R. (ed.): Making a New Nation: The Formation of Slovenia. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Dartmouth, s. 182–90.

VLAJ, Stane (1998): Lokalna samouprava. Občine in pokrajine. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

VLAJ, Stane (ed.) (2004): Pokrajina – druga raven lokalne samouprave. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.

VLAJ, Stane (2004a): Lokalna samouprava. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

VRIŠER, Igor (ed.) (1999): Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana: Vlada RS, Služba za lokalno samoupravo.

WALLACE, Helen (2000): The Policy Process. In: WALLACE, Helen a WALLACE, William (eds.): Policy-Making in the European Union. Fourth Edition, Oxford University Press, s. 39–64.

Ľubomír Lupták¹**Štát²**

Der Kontext macht zumeist deutlich, welcher Staat gemeint ist und ob es um Innenpolitik oder um Außenpolitik geht. Weniger deutlich ist, was gemeint ist, wenn von Staat die Rede ist.

Niklas Luhmann

...when it comes to the state, one never doubts enough.

Pierre Bourdieu a Loïc Wacquant

As ordinarily used in political science and international relations discourse, the term „state“ refers to a rather wide range of concepts. At the same time, the term „state“ can be considered one of the basic building blocs of these discourses, being a key (and undertheorized) foundation of several major theories. The (ab)use of the term together with a distinctive prominence of social realities attributed to „the state“ in our ordinary life leads to massive reification and reduction of an otherwise rich and diverse conceptual universe. With the aim

1) Svoje úvahy o svete „štátu“ budem podopierať (hyperbolizovanou) skúsenosťou načerpanou v terénoch slovenských a českých byrokratických („štátnych“) organizácií.

2) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii.

of clarifying and tidying this universe, this essay examines the possibilities of understanding „the state“ as a conceptual category referring to unique cultural artefacts produced by the interaction wide range of incommensurable social processes and representations whose research is only possible through its division into field-specific subcategories. Furthermore, the paper examines the possibility of field research in fields determining some of these categories (especially bureaucratic institutions/organizations) and points to ways of overcoming these problems.

Prológ: vstup do štátu

Na ministerstvo riešenia problémov celospoločenského významu nemenovaného štátu nastúpi mladý úradník, čerstvý absolvent vysokej školy pomenovanej po významnom národnom dejateľovi. Nastúpi na oddelenie pevne zasadené vo formálnej (mimoriadne košatej) organizačnej štruktúre najmä vďaka tomu, že sa osobne (vďaka nemenovanému kamarátovi, ktorý tam už pracuje) pozná s jeho vedúcim, ktorý ho zjavne pokladá za dobrý káder, schopný riešiť dôležitú agendu eponymného oddelenia. Dodá mu otázky a odpovede na prijímací pohovor, rozdá pár rád a povzbudí ho, všetko prebehne hladko. Hoci mladý muž ešte v čase prijímacích pohovorov trochu bojuje s tým, že sa necíti byť odborníkom na to, čo tvorí z väčšej časti meno a dôležitú agendu daného oddelenia (nič také sa na vysokých školách neštuduje), a svoje porozumenie danej oblasti musí (s pomocou dobromyseľného vedúceho a hesiel nachytných z novinových článkov, náhodných konverzácií a Wikipédie) imitovať, na vlastné prekvapenie zisťuje, že sa tento fakt vstupom na pôdu vlastnej kancelárie mení. Mladý muž sa v momente stáva špecialistom, tým najpovolanejším odborníkom na vysoko špecializovanú prácu, ktorý je, vďaka svojej vysokej odbornosti, takpovediac nenahraditeľný. Rozpor medzi dvoma kogníciami – „nič o tom neviem“ proti „som špecialista na špecializovanej pozícii“ rýchlo ustupuje do úzadia, čiastočne vďaka mechanizmom kognitívnej disonancie a úsiliu vyvinutému na racionalizáciu tohto rozporu (asi predsa len niečo na mne bude, písal som predsa na tú tému prácu už na strednej škole a aj počas študentského života som exceloval vo vášnivých debatách na témy nie príliš vzdialené mojej terajšej agende, a predsa len sa to všetko často doučím), čiastočne vďaka pohodliu a prestíži spojenej s vlastným priestorom a honosným označením funkcie (štátny vezír oddelenia dôležitej agendy ministerstva riešenia problémov celospoločenského významu), ktoré sa ihneď stáva súčasťou vizitky, životopisu a mailového podpisu ako doplnujúce meno naznačujúce, že jeho nositeľ stojí niekde nad bežným smrteľníkom. Mladý muž sa stáva súčasťou štátu – a stále častejšie sa mu stáva, dokonca aj po opustení kancelárie, v kruhu viac alebo menej významných druhých, že jeho ústami dokáže štát prehovárať.

Na úvod: Mt 16, 18 a politické vedy

Len málo pojmov je dnes v politických vedách používaných tak často ako „štát“ – a niet sa čo čudovať. Štát je skala, na ktorej bol z veľkej časti zbudovaný (nielen) diskurz politických vied. Na tejto skale stoja mnohé, no najmä (údajne) dominantné teórie medzinárodných vzťahov. Štát je základný (ne)predpoklad, na ktorom stoja úvahy o rôznych sférach a problémoch politického života od vzdelávania cez pestovanie repky olejnej a klimatické zmeny až po vojny. Okrem toho, že je tento pojem taký prominentný v politických (a iných) vedách, točí sa okolo neho, a významov s ním nerozlučne spojených, celý politický a mediálny diskurz a je len ťažko možné predstaviť si každodennosť, v ktorej by sme tak alebo onak neboli so „štátom“ konfrontovaní. Pojem štátu sa vlastne objavuje takmer automaticky, kedykoľvek je reč o politike (Luhmann 2002: 189). Hovoríme o „ústupe“, „transformácii“, „expanzii“ štátu, nutnej, ne/transparentnej, ne/efektívnej alebo zbytočnej „štátnej politike“ alebo „štátnych zásahoch“; štátu pripisujeme rôzne prívlastky – liberálny aj demokratický, slabý, zlyhávajúci, totalitný, opatrovateľský, postmoderný, kvázi i hyper; štáty majú dokonca vlastné mená, a v reči geografických reprezentácií tvary (a diskurz kategorizácie týchto tvarov), píše a diskutuje sa o vzťahoch a charaktere štátov, o systéme, ktorý tvoria alebo netvoria; štáty rozhodujú, súdia sa, vedú vojny a „operácie“, sú mocné alebo majú mocných spojencov, a ďalšie zasa mocných nepriateľov, niektoré štáty čelia „izolácii“, iné sa združujú do rôznych akronymov; štát nám pomáha, pravidelne na nás zabúda alebo robí problémy napriek tomu, že mu (väčšinou chciac či nechciac) dávame peniaze, keď vstúpime na pôdu „úradu“, prijímame bezmyšlienkovito súbor rolí, svet významov, hraníc a procedúr s nimi spojených, jednoducho v každodennej praxi rutinne rozlišujeme, či sa práve nachádzame v sfére „štátu“ alebo mimo nej, a prispôsobujeme tomu svoje jednanie.

Dalo by sa logicky predpokladať, že pri takom frekventovanom výskyte štátu ako základného kameňa vskutku rôznorodých teórií a praxí budú frekventované aj úvahy o tom, čo vlastne tento pojem vyjadruje. Úvahy, ktoré by sa snažili pojem „štát“ naplniť analyticky prínosným významom, však nie sú až také časté ako operovanie so štátom ako nevysvetlenou samozrejmosťou – a ešte zriedkavejšie je, hoci všetci dobre vieme, kam za štátom ísť, prípadne čo robiť, aby štát prišiel k nám, vykonávať priamy (terénny) výskum štátu. Pojem „štát“ má síce narysované základné (no formalistické, statické a najmä pomerne staré) teoretické obrysy, v obehu je niekoľko viac či menej zaujímavých definícií a boli vytvorené desiatky či stovky historických naratív opisujúcich jeho zrod, mladosť, dospelosť či dokonca smrť (a obvykle reifikujúcich zmienené staré obrysy) – no výskumné výpravy snažiac sa o prehĺbenie „učebnicových“ vymedzení sa zdajú byť skôr výnimočné. Štát sa stal entitou hlboko zakorenenou v našich kognitívnych štruktúrach, s ktorou sa samozrejme neustále počíta, no o ktorej netreba ďalej uvažovať, pretože tu jednoducho „je“ a každý predsa chápe, „čo to je“ – no predsa štát. Je možné, že by sme dokázali o štáte naďalej so samozrejmosťou rozprávať bez

toho, aby sme sa snažili o akékoľvek teoretické uchopenie (Luhmann 2002: 190), a teórie hovoriace o svete štátov obvykle aj pracujú s produktom každodennej reifikácie redukovaným na pár takých či onakých zreteľných obrysov, ktoré síce do teórií pri prižmúrení jedného-dvoch očí elegantne zapadajú – no už horšie sa im darí pri konfrontácii s empiriou. Zoči-voči empirickému skúmaniu komplikovaného a protichodného komplexu inštitucionálnych praxí a reprezentácií sa z redukcionizmu a formalizmu „veľkých teórií“ vynára problém ne-porozumenia a najmä ne-uchopenia štátu, teda tej skaly, na ktorej až primohé úvahy o politike stoja. „Konceptuálna zvieracia kazajka, ktorá ignoruje zásadne dynamickú a dialektickú povahu ľudskej sociálnej organizácie“ (Goldstone a Haldon 2009:5), môže poslúžiť ako analytický nástroj len v obmedzenom množstve prípadov a len ak si budeme (rituálne) klásť stále tie isté otázky. A to vyvoláva pochopiteľne pochybnosti nielen o pevnosti a konzistentnosti výslednej teoretickej stavby – do úst sa tlačí otázka, či v takýchto prípadoch nejde dizajn (teórií) na úkor kvality (vysvetlenia a porozumenia), a či náhodou masívny, do vedeckého jazyka ustrojený redukcionizmus nie je len (staro)novým druhom mysticismu.

V nasledujúcom texte sa pokúsim zmienené nedostatky aspoň čiastočne kompenzovať. Do diskurzu o štáte chcem vstúpiť s dvojakým cieľom: pokračovať v rozvoľňovaní väzieb držiacich pohromade túto reifikovanú entitu a rozbiť ju na niekoľko (komplikovane, ale predsa skúmateľných) „štátov“ v podobe komplexov inštitucionálnych praxí a reprezentácií vedome presahujúcich hranice a celistvosť „štátu-ako-entity“ a zároveň nájsť spôsob, ako podrobiť skúmaniu aj tieto celistvé reprezentácie. Môj text má za cieľ teda entitu „štátu“ „odvecniť“ a rozrezať na menšie kusy, výsledok utriediť podľa povahy praxí, ktoré jednotlivé kusy konštituuju – a to tak, aby boli výsledné kusy prístupné výskumu, ktorý bude (okrem iného) môcť poodhaliť proces tvorby reprezentácií a reifikácie štátu. Načrtnem syntetický konceptuálny aparát vhodný pre výskum jednotlivých takýchto „štátov“, založený na opätovnom čítaní a radikálnom návrate ku vybraným „klasikom“ teórie štátu a na kombinácii mojej interpretácie ich textov s tým, čo bolo napísané perami novších autorov podobne nespokojných s uchopením štátu ako základného kameňa ich diskurzov. Svoje tézy podložím čiastkovými výstupmi z vlastného výskumu a zameriam sa na jeho etické, (inter)disciplinárne a technické problémy a návrhy ich praktického riešenia.

K Weberovi a od Webera

Ak by sme chceli v spoločenských vedách nájsť tú skalú, na ktorej môžeme zbudovať uchopenie štátu – a zároveň kostru, ktorá určuje vyššie spomínané „staré obrysy“, je vhodné uprieť pozornosť k Maxovi Weberovi. Po tom, čo Weber odmieta vymedzenie štátu ako politickej asociácie na základe jeho cieľov, pretože len ťažko nájsť ciele špecifické pre štát (Weber 1946: 77), obracia sa k prostriedkom, ktorými by sa štát mohol

odlíšiť od toho, čo nie je štát. A tu nachádza silu a násilie – a pokračuje vo vymedzení štátu ako „ľudského spoločenstva, ktoré si (úspešne) nárokuje monopol na legitímne užitie fyzickej sily v rámci daného územia“ (Weber 1946: 78, kurzíva moja). Jeho vymedzenie sa tu ale nekončí, hoci by sa tak mohlo javiť z textov o štáte čerpajúcich z Webera (ktoré touto snád najčastejšie používanou definíciou obvykle končia). Štát je totiž nielen „jediným zdrojom práva na užitie násilia“, okrem toho je aj vzťahom vládncich a ovládaných, ktorý je podporený práve prostriedkami legitímneho násilia (Weber 1946: 78, kurzíva moja) a zároveň primárnym cieľom politiky ako boja o moc (Weber 1946: 78, kurzíva moja). Štát je teda už u Webera spoločenstvo, vzťah, zdroj a cieľ; kostra, voči ktorej som sa v úvode textu vymedzil, už zďaleka nie je taká jednoduchá.

Pri ďalšej rozprave o „panstve“, teda o spôsoboch legitimizácie štátu ako vzťahu sa Weber dostáva (síce inými slovami, no predsa) k procesu konštitúcie (moderného) subjektu a jeho sociálnej identity (Weber 1946: 79–82) v zmysle „multidimenzionálneho procesu mapovania ľudského sveta a miest [ľudí] v ňom“ (Jenkins 2008: 5) neustále vyjednávajúceho vedomie toho „kto je kto, a čo je čo“ (Jenkins 2008: 5). A ako by to nestačilo, prvotnú zdánlivú jednoduchosť Weber ďalej narúša pátraním po dôvodoch, ktoré v (modernom) štáte umožňujú reprodukciu vzťahu dominancie/podriadenosti. Tu vyvstáva otázka štátu ako organizácie zabezpečujúcej a legitimizujúcej tento vzťah (Weber 1946: 80), inými slovami „povinnej asociácie, ktorá organizuje nadvládu“, a ktorej sa dokonca podarilo dostať „nad“ samotných vládncich (Weber 1946: 82–83).

Aby sme si to zhrnuli, Weber nám o štáte hovorí o čosi viac, než je obsahom jeho (dnes už skôr rituálne) cirkulujúcej definície „monopolu na legitímne užitie fyzickej sily v rámci daného územia“. Obrazy, do ktorých štát zasadzuje, sú pritom všetko, len nie jednoduché – spoločenstvo, jeho organizácia (na území) a vzťahy a významy dominancie/podriadenosti, zdroj legitimacy týchto vzťahov, mechanizmus ich vynucovania a zároveň diskurz podmieňujúci identitu (moderného) subjektu ako súčasti spoločenstva a proces jej neustáleho vyjednávania. Ak by sme chceli všetky tieto obrazy skúmať, je viac než zrejmé, že budeme potrebovať komplikovanú sadu analytických nástrojov, a že budeme musieť dlho navštevovať niekoľko veľmi rôznorodých výskumných terénov.

Entita, ktorá z tohto všetkého akosi mimovoľne vzniká, má niekoľko podôb – je to zároveň Hobbesov Leviathan, „umelý človek ... so suverenitou ako umelou dušou“ (Hobbes 1909: 8) ako obraz (nutného) kontraktu a podriadenia sa vyššej autorite, Marxove a Althusserove autoreprodukčné represívne a ideologické aparáty (bez duše) slúžiace na udržanie moci a teda existujúcej hierarchie vlastníckych a výrobných vzťahov (Althusser 1995: 71–72), Neubauerov súbor javových komplexov právnych noriem a sociálnej skutočnosti (Neubauer 2006: 26), Foucaultov „trojuholník suverenity-disciplína-vláda, ktorý má za svoj primárny cieľ populáciu a ako základný mechanizmus mu slúžia aparáty bezpečnosti“ (Foucault 2006: 142), Hegelov „tvar, ktorý na seba zoberie dokonalé stelesnenie Ducha“ (spoločenstva) (Hegel 1900:17), oddelený od spoločnosti (Sartori 1973: 15) a nastolený na ňu (Sartori 1973: 8).

Zrazu tu máme celé panoptikum reprezentácií povstávajúcich z komplikovanej siete vzťahov a významov a zhmotňujúcu sa nakoniec v podobe mechanistického a zároveň metafyzického Golema riadiaceho i zostrojujúceho seba samého, o ktorého bytí na rozdiel od Boha nieto žiadnych pochyb (hoci sú podobne neviditeľní). Všetko to, čo Carl Schmitt (na moment) „necháva nerozhodnuté“: „stroj alebo organismus, osoba alebo inštitúcie, spoločnosť alebo pospolitosť, podnik alebo včelí úl, či snad dokonca „základní řada procedur“; „specificky utvárený stav národa“, ktorý je „stavem v rozhodující míře určujícím“ a preto predstavuje „oproti mnoha myslitelným individuálním a kolektivním stavům... status vůbec“ (Schmitt 2007: 19) a zároveň i myslená osoba, ktorej vôľa zaistí legalitu (Schmitt 1974: 51) – inými slovami asi najkomplikovanejší a priam anti-koherentný súbor inštitucionalizovaných praxí a reprezentácií, ktorý máme k dispozícii. Naozaj nevhodný základ pre akúkoľvek „veľkú teóriu“ či učesané mechanistické modely.

Niektoré obrazy majú spoločné črty, ktoré by nám mohli pomôcť na ceste ku prvým rezom na tele „štátu“. Prvou, ktorá stojí za zmienku, je predstava štátu ako „niečoho iného ako spoločnosti“, obvykle niečoho stojaceho „nad“ ňou, niečoho ťaživého, represívneho a regulujúceho. Sme konfrontovaní s predstavou, že v obrazoch, ktoré označujeme ako „štát“, sa ukrýva esencia akejsi autonómnej mimo- a nad-spoločenskej entity, niečo voľným okom neviditeľné, mohutné, tvorivé a takmer mysticky mocné, a jedným z „aspektov tejto moci je schopnosť zabrániť adekvátnemu štúdiu štátu... vzdorovať našej snahe demaskovať ho“ (Abrams 2006: 114). Táto predstava zároveň odráža samozrejmosť porozumenia pri konfrontácii s pojmom štátu v našej každodennosti, ktoré je založené predovšetkým na tom, že nemusíme nad tým, čo štát vlastne znamená, vôbec uvažovať – všetci sme sa od našich významných druhých naučili rôzne „správne“ a „normálne“ formy jednania a dokážeme flexibilne strieďať role vyžadovanými rôznymi situáciami súvisiacimi (nielen) s prekročením hraníc svetov „štátu“ a „ne-štátu“.

Ako druhý motív môžeme identifikovať ako kľúčový motív organizáciu a legitimizáciu násilia, ktorému sa v rukách štátu dostáva nebývalej účinnosti, motív, ktorému bola venovaná dostatočná pozornosť v naratívach o vytvorení a raste (moderného) štátu (pozri napr. Tilly 1985, van Creveld 1999, Foucault 2006). Ako tretí kľúčový motív možno identifikovať organizáciu, inštitucionalizáciu a (de)legitimizáciu konkrétnych foriem ekonomickej a politickej praxe, ako je zrejmé z uchopenia motívov štátu napr. u Colea (pozri v Hirst 1993: 69-82) či podstatne zaujímavejšie u Foucaulta (2006, 2008), a s väčším dôrazom na reprodukciu špecifických foriem a vzťahov vlastníctva, produkcie a výmeny a s tým spojenou hierarchiou napr. u Althussera (1995). Nesmieme tiež zabudnúť na motív „mena“ štátu, predstavujúceho kľúčový symbol (sociálnej) identity vyplývajúcej z trojitého diskurzu organizácie a legitimizácie, ktorý dokáže, ako Althusserova ideológia, interpelovať (moderný) subjekt – konštituovať jednotlivca ako subjekt, ktorý na oplátku konštituuje ideológiu (Althusser 1995: 83-84).

Lenže, ako som si naznačil v úvode, úvahy o štáte v tomto texte majú zmysel, pokiaľ z nich vyplynú možnosti skúmania tých sfér spoločenského života, ktoré tento

pojmem predstavuje/zastrešuje – a dostali sme sa do problémov. Nachádzame sa totiž v situácii, v ktorej sa v rámci skúmania „štátu“ musíme venovať širokému a nesúmerateľnému spektru inštitúcií/praxí/reprezentácií konštituujuúcich to všetko, čo pod seba zahŕňa pojem štát, od každodennosti moderného subjektu, rodu, jazyka, zvyku, rolí „občana“ či „orgánu“, cez byrokratické organizačné a rozhodovacie procedúry, technológie moci a legitimizácie, formálne štruktúry „štátnych mocenských“, „ekonomických“, „vzdelávacích“ a „politických“ inštitúcií, až po „laické“ (mediálne, politické, každodenné) či „odborné“ (politologické, sociologické, medzinárodno-vzťahové) reprezentácie štátu ako koherentnej entity.

Ale to v konečnom dôsledku nie je až taký problém, ako by sa mohlo zdať. Hlavnou prekážkou, okrem železnej košele zvyku „nerozmýšľať o štáte“, je predstava celistvosti, autonómie a jednoty reifikovaného štátu-ako-entity, ktorá na seba púta (takmer) všetku pozornosť. „Štát“ musíme transformovať na kategóriu, ktorej sa môžeme (s ohľadom na jej popularitu), no nemusíme (s ohľadom na jej spochybňovaný analytický prínos) držať. Táto kategória by mohla zahŕňať prelínajúce sa súbory diskurzov a praxí, ktoré umožňujú artikuláciu a reprodukciu (modernej, možno aj post-) spoločnosti tvorenej (modernými, možno aj post-) subjektmi – a samozrejme aj artikuláciu a reprodukciu reprezentácií štátu. Otázka, ktorá sa vznáša nad touto kategóriou, teda znie: „aké praktiky a techniky spôsobili kontinuálnu reprodukciu príraznej abstrakcie štátu“ (Mitchell 2006: 176)? Odpovede, ktoré môžeme dostať, by mohla za istých okolností znamenať počiatok pomalého dávkovania odpovedí „na otázku, čo sme vykonali a čo vlastne sme“ (Foucault 1980, nestráňované)³, mohli by sme „prozkoumať ‚kategorické chápaní‘ alebo, rečeno s Durkheimem, ‚formy klasifikácie‘, z nichž budujeme svet (které však z toho světa samy pocházejí, a proto s ním jsou natolik v souladu, že zůstávají nepostřehnuté)“ (Bourdieu 2000: 6). Bádanie po tom, čo sa skrýva za pojmom štát, by sa stalo bádáním po tom, čo sa skrýva za podobne problematickými kategóriami spoločnosti a kultúry. Skúmanie samotného produktu reifikácie, teda rôznych reprezentácií štátu-ako-entity, na skúmanie praxí vedúcich k reifikácii prirodzene nadväzuje, a mali by sme sa pri ňom vyvarovať „konceptuálneho fetišizmu“, ktorého produktom je predstava (moderného) štátu ako „prirodzeného a nevyhnutného organizačného princípu modernity“ (Chernilo 2007: 18). Samotné produkty reifikácie a konceptuálneho fetišizmu, všetci tí „Leviathani“ či „racionálni aktéri“, teda antropomorfné a/alebo mechanistické obrazy štátu ako celistvej entity, predstavujú teda druhý sled bádania a druhú skupinu terénov, ktoré by sme mohli skúmať ako zvláštne manifestácie (post)modernej mytológie.

3) Prvá prednáška Michela Foucaulta v rámci „Howison Lectures: Truth and Subjectivity“, 20.–21. 10. 1980, audiozáznam dostupný na <http://www.lib.berkeley.edu/MRC/foucault/howison.html>, dátum prístupu 10. 10. 2009.

Na „štát“ by sme teda mohli nahliadať ako na mimoriadne komplikovaný kultúrny artefakt, nekonzistentný súbor často protichodných sociálnych praxí a reprezentácií, ktoré umožňujú sociálnu a kultúrnu reprodukciu i zmenu.

Intermezzo: žitý štát

(Rýchlo)kovaný odborník z prológu sa vo svojej novonadobudnutej pozícii takmer okamžite púšťa do riešenia dôležitej agendy a začína, v rámci rutinných byrokratických procedúr, s ktorými sa postupne oboznamuje, produkovat' text, ktorý dôležitú agendu rieši. Pokiaľ sa podarí, s ohľadom na žalostnú prípravu, vyprodukovat' text, ktorý úspešne imituje riešenie dôležitej agendy, dostáva sa na cestu vedúcu k tvorbe normatívneho aktu. Na tejto ceste vstupuje text do procedúry pripomienkových konaní, kde je konfrontovaný s rutinou ďalších mladších i starších mužov, ktorí sa k nemu vyjadrujú a nútia jeho tvorcu brániť ustanovenia, ktoré sú síce skôr produktom (pred- alebo mimo-vedeckých kategórií) sedliackeho rozumu a správnej socializácie s byrokratickým slovníkom/procedúrami než dôkladného štúdia dôležitej agendy a viac predstieraním práce, než prácou, no v tomto procese sa tvoria základné rysy, ktoré budú poznačovať nielen riešenie, ale i tvorbu dôležitej agendy zo strany špecialistu na dôležitú agendu v budúcnosti. Skôr či neskôr totiž zistí, že opakované vykonávanie rutinných procedúr spojených s riešením dôležitej agendy sa dá stihnúť pokojne aj za jednu hodinu z jeho pevne stanoveného osemhodinového dňa – a je konfrontovaný s tým, čo by sme mohli označiť ľudovo ako nuda. Od svojich významných druhých sa pomerne rýchlo naučí techniky imitácie činnosti, predstierania výsledkov a vklázať do rutiny pravidelného sťažovania sa na nedostatok času a nadbytok práce, ako aj do rutiny sťažností na márný boj vizionára s byrokraciou. Viac-menej náhodné a na vode stojace ustanovenia vyprodukované v rámci prvých textov, ktorými náš špecialista rieši dôležitú agendu, sa po (úspešnej) konfrontácii s inštitucionalizovanou (a rovnako prvoplánovou a povrchnou ako text samotný) kritikou v rámci procedúry pripomienkového konania – a po rekontextualizácii tejto kritiky „na chodbe“, „na porade“ alebo „na kávičke“ obvykle stávajú pevnými základmi kozmológie sveta dôležitej agendy. A stávajú sa základom pre jej úpravu a tvorbu – nuda totiž, paradoxne, v súčinnosti s kognitívnu disonanciou, núti k nadprodukcii a hyperaktivite. Špecialista sa do svojej role ponorí tak hlboko, že začne zo všetkých síl bojovať o expanziu jeho tvoriacej sa kozmológie do kozmológie celého štátneho sveta – začne (a to nielen tých osem hodín v kancelárii) štátom žiť.

Štát ako kultúrny artefakt

Sharma s Guptom vo svojom úvode k čítanke o „antropológii štátu“ stanovujú možnosti teoretického uchopenia „štátu“ ako kultúrneho artefaktu. Navrhujú, aby sme chápali štáty ako jedinečné produkty (kultúrnych) významových a reprezentačných rámcov, a zároveň, aby sme prekonalí to, čo Chernilo nazýva metodologický nacionalizmus (pozri bližšie Chernilo 2007: 9–20), teda mylný implicitný predpoklad totožnosti hraníc „teritória“ a „pojmu“ štátu. Mali by sme presunúť dôraz zo štátneho/národného rámca na transštátny/transnárodný, „aby bola zdôraznená translokálna štátu“ (Sharma a Gupta 2006: 5-6) – čím zároveň, v prenesení tejto logiky mimo obraz teritória, činíme pokus prekonať problém, na ktorý upozorňujú Bourdieu a Wacquant, teda problém rutinného potvrdzovania symbolickéj (nad)produkcie štátu („sociálnych problémov“) spoločenskými vedami, ktoré ich automaticky riešia v hraniciach a významoch nalinkovaných byrokratickými inštitúciami (Bourdieu a Wacquant 1994: 2).

Sharma s Guptom navrhujú ďalej rozdeliť oblasť konštitúcie štátu ako kultúrneho artefaktu na sféru každodennej rutinnej praxe – či už repetitívnych praktík a procedúr v rámci byrokratických organizácií alebo v každodennosti „bežného občana“ a jeho styku s „orgánmi štátu“, v ktorom potvrdzuje a vyjednáva jeho hranice, ako i obsah – a na sféru reprezentácií, či už ide o textovú, obrazovú a zvukovú (nad)produkcii „orgánov“, produkty masovej kultúry alebo o reprezentácie v spoločenskovedných diskurzoch (Sharma a Gupta 2006: 11–20).

Ako toto všetko ale skúmať? Nezostáva nič iné, než sa zmieriť s hermeneutickým prístupom, pri ktorom si jednotlivé formy praxí a reprezentácií rozdelíme na úhladné kôpky podľa prístupných terénov – od kultúry byrokratických inštitúcií rôznych stupňov, pôsobností a zameraní (od školy cez ministerstvo po väznicu a armádu) po ich textovú/audiovizuálnu produkciu a proces jej cirkulácie a interpretácie; formálny styk „zástupcov rôznych štátov“, rôzne formy, priebeh, prežívanie a variácie styku „občanov“ so „štátom“ a s reprezentáciami „ich štátu“ aj „iných štátov“; procesy tvorby, cirkulácie a reinterpretácie produktov masovej kultúry/masmédií, produktov „odborných“, „byrokratických“ a „politických“ diskurzov (tým však nechcem povedať, že medzi nimi vedú nejaké jasne vymedziteľné hranice) či procesy tvorby, reprodukcie a rekonštrukcie kognitívnych štruktúr. Veľká časť týchto terénov je (prekvapivo) ešte panensky nepoškvrnená (minimálne z hľadiska skúmania toho, čo by mohol znamenať „štát“) a dá sa teda oprávnene predpokladať, že by ich výskum mohol priniesť niečo nové – a to sa týka najmä byrokratických inštitúcií. Až na svetlé výnimky (napr. Handelman 2004, Staniszkis 2006, Gupta 2006, Rhodes, Hart a Noordegraaf 2007, Heymann 2008 či Piras 2007), všetky svorne mimo náš (česko-slovenský) kultúrny priestor, zostávajú uzavreté byrokratické kultúry, ich každodenná prax, symbolická produkcia a kozmológia, rozhodovacie

procesy a distribúcia moci v neformálnych sociálnych sieťach neprebádanými oblasťami – doslova „neznáme kmene“ uprostred „civilizácie“, čítajúce státisíce členov.

Tradične nám, pri všetkej skromnosti, k rozprávaní o štáte vystačil postup „spoza stola“: stačí pár štatistík, formálna štruktúra byrokratických organizácií, ktoré samé seba označujú ako štát, ich „oficiálne stránky“ či „strategické dokumenty“ a normatívny svet štátu ako právneho usporiadania a politicko-ekonomického režimu. Odstup, ktorý si takýto prístup⁵ zachováva od ľudí žijúcich, tvoriacich či predstierajúcich tieto svety a od ich každodennej praxe, je obdivuhodný – a nečudo, že viedol k takej bujnej mytológii; „dostali sme sa do pasce reifikácie, ktorá je sama o sebe vážnou prekážkou efektívneho štúdia množstva problémov súvisiacich s politickou mocou, ktoré by nás mali zaujímať“ (Abrams 2006: 114), reifikácie, na ktorej majú významný podiel samotné spoločenské vedy. A toto je prvý problém, ktorý by bolo vhodné prekonať: importovať do diskurzu o štáte (alebo do politických vied a medzinárodných vzťahov) terénny výskum – spoločenským vedám predsa len prináleží priamy výskum spoločnosti.

Máme tu teda na jednej strane nepoškvrnené terény čakajúce na výskum a sľubujúce prinajmenšom originálne výstupy, na druhej strane cudne odvrátený zrak a niečo, čo na prvý pohľad vyzerá ako inštitucionalizovaná snaha spoločenských vied vyhnúť sa takémuto výskumu.

Problémy „štátu-ako-terénu“

V tejto časti by som sa rád venoval problémom, na ktoré som narazil pri vlastnom výskume, ktorý sa odohráva/l v oblasti byrokracie, ktorú si pracovne môžeme označiť ako „silovú“: byrokráciu „štátnych inštitúcií“ zaoberajúcich sa produkciou bezpečnosti/obrany/poriadku. Tento terén predstavuje len jednu z častí, ktoré by sme mohli zahrnúť do kategórie „štát“ (na ktoré by sme mohli „štát rozrezať“), no to neznamená, že by bolo práve jednoduché ho skúmať – najmä, ak na byrokracie budeme pozeráť ako na organizácie. Na to, aby sme mohli sledovať proces, v ktorom vznikajú „oficiálne“ reprezentácie štátu, aby sme dokázali opísať, vysvetliť a pochopiť kozmológiu a symbolickú produkciu, charakter a význam rutinných procedúr, priebeh rozhodovacích procesov,

4) Prinajmenšom pokiaľ som mal možnosť zistiť – v každom prípade, monografií, zborníkov a článkov zaoberajúcich sa napríklad demokratizáciou v, priznajme si, značne vzdialenej a pre bežného smrteľníka ťažko prístupnej (a pre jeho život irelevantnej) Latinskej Amerike, je nepomerne viac ako monografií, zborníkov či článkov o domácej byrokrácii. Svetlú výnimku tvorí práca Jana Kellera (2007), ktorá sa však orientuje skôr prehľadovo-teoreticky.

5) Takýto prístup by sme vlastne mohli rovnako nazvať „odstup“.

sociálne siete a hry o prestíž ako pevné súčasti každodennosti (silovo)byrokratických kultúr, je potrebné hlboké ponorenie do terénu, ktorý nie je takejto činnosti práve naklonený. Práve u tejto byrokratickej kultúry sa zdá, že sa prejavuje najvýraznejšie problém neprístupnosti a uzavretosti terénu pre akýkoľvek transparentný výskum „zvonka“. Silové byrokracie sú nadmieru tajnostkárske, podozrievavé, cítia sa mimoriadne dôležité a stojace nad bežnými smrteľníkmi a v mnohých prípadoch majú ich členovia oprávnené obavy z toho, že by mali informácie o ich praxi (či už hovoríme o klientsko-patrónskych sieťach, rodinkárstve a korupcii, o defraudácii prebiehajúcej pri hospodárení so objemným štátnym rozpočtom, alebo o banálnosti a nezmyselnosti práce a nude zaháňanej širokým spektrom rôznych ne-činností) preniknúť na svetlo sveta. To však platí len z istého pohľadu – silové byrokracie sú plné zamestnancov (dokonca je viac než možné, s ohľadom na ich počet, že každý z nás má nejakého „v rodine“), ich fluktuácia je napriek „tajnostkárstvu“ a „neprístupnosti“ pomerne vysoká a každý z tých, čo byrokráciu opúšťajú, predstavuje zdroj informácií o jej chode, a v mnohých prípadoch aj možnosť preniknutia do nej prostredníctvom ešte stále funkčných sociálnych väzieb.

Tu sa však dostávame pred problém výskumnej etiky. Ak by sme v takomto prípade mali konať „podľa pravidiel“, mali by sme sa asi obrátiť napríklad na ministra, najlepšie písomne, a požiadať ho o povolenie výskumu byrokratickej kultúry, s tým, že si zabezpečíme „informovaný súhlas“ všetkých, ktorí sa v našom teréne ocitnú, vrátane samotného ministra. To má však dva háčiky – vysoká pravdepodobnosť odmietnutia spojená s nemožnosťou „informovanosti“ akéhokoľvek súhlasu. Predstava, že by som mal zabezpečiť, aby sa – či už vybraný „nadriadený“ alebo nebodaj celý byrokratický „kolektív“ oboznámil s teoretickými východiskami a účelom môjho výskumu – a následne s výskumom aj súhlasil, sa s ohľadom na pomerne komplikovaný a kontraintuitívny konceptuálny aparát, ako aj na protichodnosť niektorých (či skôr väčšiny) východísk voči byrokratickým reprezentáciám štátu javí ako absurdná, čo potvrdzuje aj niekoľko experimentov, ktoré som v tomto smere vykonal. Aj v prípade vysoko nepravdepodobného súhlasu s výskumom však hrozí, že sa informácia o „špióňovi“ priam magickou rýchlosťou rozšíri „po chodbách a kanceláriách“ a spôsobí neochotu, ťaživé mlčanie alebo rôzne zvláštne formy predstierananej spolupráce, ktoré sú však na hony vzdialené „normálnej“ byrokratickej praxi – terén sa uzavrie.

S výskumnou etikou čiastočne súvisí problém legislatívnych bariér odrážajúcich „tajnostkárstvo“ a „neprístupnosť“ byrokrácií, teda rôzne viac či menej vágne zákoné zákazy „vynášať“ zo sveta štátu informácie, a to i tie najbanálnejšie. U silových byrokrácií je tento problém doplnený zvýšenou intenzitou výskytu rôznych stupňov utajovania prakticky čohokoľvek, obvykle odôvodneného „bezpečnosťou“ alebo „obranou“ štátu – a klíbi sa s tým, čo v našom živote reprezentuje pojem „mediálna kauza“.

Namiesto záveru: náčrt riešenia problémov

Cesta, ako z týchto problémov (prinajmenšom v užšej oblasti silovej byrokracie) von, je pravidlá výskumnej etiky redukovat' len na to najpotrebnejšie: zabezpečiť ochranu ľudí, ktorí sú predmetom výskumu, aby sa kvôli výstupom z výskumu nemohli stať predmetom akejkolvek perzekúcie. To vyžaduje dôslednú anonymizáciu a maximálnu redukciu akýchkoľvek črt, ktoré by mohli viesť k identifikácii jedinca v rámci hierarchie skúmanej organizácie – a to i pomocou jeho jazyka pri priamych citáciách, participácie na udalostiach či sfér jeho záujmu.

Ako sa však do tohto terénu dostať? Možností je niekoľko – buď imitácia iného, menej „podozrivého“ výskumu či stáže, ktorých predmet nebude vyvolávať vyššie spomínané obavy, alebo priamo zamestnanie sa v danej organizácii na dostatočnú dobu umožňujúcu porozumenie terénu. Tento výskum potom bude treba imitovať technológiami, ktoré sa z hľadiska kozmológie byrokratického sveta budú javiť ako dôveryhodné, kontrolovateľné a zároveň nevinné, najlepšie cirkuláciou dotazníkov, fingovanými „interview“ či „focus groups“ zameriavajúcich sa (implicitne) obdivne na vysokú odbornosť či nedocenenosť práce úradníkov a dôležitosť ich agendy pre spoločnosť a štát. Problémy etiky a absencie „informovaného súhlasu“ je pritom možné čiastočne kompenzovať vytipovaním si niektorých jedincov (pravdepodobne v každej byrokratickej organizácii takých možno po istom čase a poctivom absolvovaní voľnočasových „tímových“ aktivít nájsť), ktorí budú na jednej strane schopní pochopiť konceptuálne základy výskumu, ako i ochotní spolupracovať na ňom. Títo jedinci môžu následne slúžiť ako akási „kontrolná vzorka“ pre reflexiu dát a záverov plynúcich z „tajného“ výskumu.

Iný problém plynie z rozľahlosti terénu – byrokracie, a to obzvlášť tie „silové“ tvoria doslova obrovské a čiastočne do seba uzavreté svety, a je nutné si v ich rámci, najlepšie na základe prvých dní a prvých záverov z výskumu, zvoliť istú formu špecializácie. Don Handelman (2004) ukazuje napríklad, ako je možné analyzovať verejné a hromadné symbolické akcie s dôrazom na „byrokratickú logiku“, ktorá ich (in)formuje, a nie je príliš komplikované jeho logiku rozvinúť smerom k rutinným hromadným akciám typu „porád“, „pracovných“ a „akčných skupín“ (ako to robí Piras 2007), „jednaní“ a „zasadaní“. Sledovať každodennosť úradníka, spôsob, akým sa zhostuje ritualizovaného vykonávania byrokratických procedúr a akú rolu hrajú pri utváraní jeho sveta, s cieľom uchopiť jeho doxa i epistémé – prípadne sa zamerať na sociálne siete neformálnej byrokracie, ktoré bujnejú popri jej formálnych štruktúrach – predstavujú ďalšie možnosti skúmania. Jadwiga Staniszkis (2006) a Philip Heymann (2008) naznačujú, že by bolo dobré vybrať sa aj smerom k rozhodovacím procesom a sledovať rutinu procesu tvorby politiky v kontraste s formálnymi reprezentáciami štátu s dôrazom na (bez)moc najvyšších elít a (ne)moc stredne vysokých byrokratických štruktúr. Prínosné by iste bolo spracovať, hoci by si to vyžadovalo značné úsilie, čas a asi rozsiahlu tímovú prácu, etnografiu – byro-Nuevov – ktorí by mohli poslúžiť ako základ pre akékoľvek ďalšie výpady do tohto terénu – je

ostatne pomerne paradoxné, že textov dôsledne mapujúcich marginálne a exotické skupiny je podstatne viac ako textov, ktoré by rovnako dôsledne mapovali svety, ku ktorým máme tak blízko a ktoré majú na naše životy taký mohutný vplyv. Skúmanie praxe politických (alebo kognitívnych či kultúrnych) elít, ktorého smer naznačili Rhodes, Hart a Noordegraaf (2007), zostáva pravdepodobne najväčšou výzvou, ktorá by však mohla do diskurzu o politickej moci prispieť snáď najviac.

Záver

Vo svojom texte som demonštroval, že pojem „štát“ označuje (a to už dosť dlho) podstatne viac než populárne cirkulujúce definície. Označuje dokonca príliš veľa vecí naraz – rodina konceptov, s ktorými sa môžeme stretnúť už u „klasikov“ teoretizovania o štáte, je príliš bohatá a nesúrodá, aby sme si vystačili s ktorýmkoľvek z nich osamote. Tento problém sa paradoxne kľbi s ne-rozmýšľaním o štáte, s rituálnou redukciou tohto konceptuálneho bohatstva na niekoľko reifikácií, ktoré plnia funkciu akejsi racionalistickej mytológie. Zároveň je skúmanie „štátu“ s ohľadom na jeho prekomplikovanosť a nekonečnú rozľahlosť úloha podobne nespĺniteľná ako skúmanie „spoločnosti“ alebo „kultúry“.

Pomôcť v takejto situácii, pri prijatí predpokladu, že by sme „štát“ s ohľadom na rolu, ktorú mu v našom živote pripisujeme, predsa len skúmať mali, môže istá deľba práce. Nanajvýš komplikovaný kultúrny artefakt, ktorému zvykneme hovoriť „štát“, si môžeme rozdeliť podľa možností výskumu na jednotlivé terény inštitucionalizovaných praxí a reprezentácií. Porozumenie jednotlivým terénom môžeme využiť pri opätovnom – lepšom – uchopení tohto artefaktu a funkcie, ktorú plní. Prekážky, ktoré je nutné pri vstupe do niektorých terénov – najmä do terénu silových byrokrácií – prekonať, sú pomerne zložité, no ako som demonštroval, nie sú neprekonateľné.

Mapa štátneho sveta je stále do značnej miery pokrytá obrázkami lev(iathan)ov a iných mýtických monštier a mnohé miesta jednoducho zívajú prázdnotou, prípadne sú pokryté vrstevnicami formalistických reprezentácií. Potenciál, ktorý sa ukrýva v priamom výskume „sveta štátu“ je obrovský – dokonca aj „staré“, „klasické“ pokusy o uchopenie štátu tento potenciál priamo naznačujú, a načrtávajú aj jeho možnú výpovednú hodnotu o spoločnosti, v ktorej žijeme – napriek tomu zostáva stále do značnej miery nevyužitý.

Epilóg – reprodukcia Leviathana

Prvý text úspešne zavíril cestu k norme – stal sa strategickým dokumentom a pevným základom novej, pozvoľna sa šíriacej kozmológie. Cez rutinnú agentúrnu správu prenikne aj do mediálneho sveta a narazí na neho aj analytik hľadajúci materiál, ktorý by mo-

hol použiť ako tmel i legitimizačný symbol pre sprostredkovanie svojich politických názorov. Dokument začne interpretovať a napíše o ňom analýzu. Okrem neho sa témy chopí aj znudený žurnalista, ktorý, podobne ako analytik, prerozpráva vybrané pasáže dokumentu tak, aby sedeli s jeho politickým názorom, a pokúsi sa nájsť v ňom doklad kauzy. Na výstupy oboch reagujú PR špecialisti ministerstva riešenia problémov celospoločenského významu, ktorí začnú brániť (a upevňovať) kozmológiu strategického dokumentu – vzniká (teraz už mocenský) spor o reprezentáciu, ktorá vzišla z banality rutinných procedúr, imitácie práce a nudy.

Literatura:

ABRAMS, Philip: 2006. Notes on the Difficulty of Studying the State. In: SHARMA, Aradhana a GUPTA, Akhil, eds., *The Anthropology of the State. A Reader*. Blackwell Publishing: Oxford, s. 112–130.

ALTHUSSER, Louis: 1995. Ideology and Ideological State Apparatuses (Notes towards an Investigation). In: ZIZEK, Slavoj, ed., *Mapping Ideology*. Verso: London, s. 65–90.

BOURDIEU, Pierre: 2000. *Nadvláda mužů*. Karolinum: Praha.

BOURDIEU, Pierre a WACQUANT, Loic: 1994. Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*, Vol. 12, No. 1 (Mar., 1994), s. 1–18.

GUPTA, Akhil: 2006. Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. In: SHARMA, Aradhana a GUPTA, Akhil, eds., *The Anthropology of the State. A Reader*. Blackwell Publishing: Oxford, s. 224–242.

HANDELMAN, Don: 2004. Nationalism and the Israeli State. *Bureaucratic Logic in Public Events*. Berg: Oxford and New York.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: 1900. *The Philosophy of History*. The Colonial Press: New York.

HEYMANN, Philip B.: 2008. *Living the Policy Process*. Oxford University Press: Oxford and New York.

HIRST, Paul Q.: 1993. *The Pluralist Theory of the State*. Selected Writings of G. D. H. Cole, J. N. Figgis, and H. J. Laski. Routledge: London and New York.

CHERNILO, Daniel: 2007. *A Social Theory of the Nation-State. The Political Forms of Modernity Beyond Methodological Nationalism*. Routledge: London and New York.

JENKINS, Richard: 2008. *Social Identity*. Routledge: London and New York.

KELLER, Jan: 2007. *Sociologie organizace a byrokracie*. SLON: Praha.

LUHMANN, Niklas: 2002. *Die Politik der Gesellschaft*. Suhrkamp Verlag: Frankfurt am Main.

GOLDSTONE, Jack A. a HALDON, John F.: 2009. Ancient States, Empires, and Exploitation. In: MORRIS, Ian a SCHEIDEL, Walter: *The Dynamics of Ancient Empires. State Power from Assyria to Byzantium*. Oxford University Press: Oxford and New York.

NEUBAUER, Zdeněk: 2006. *Státověda a teorie politiky*. SLON: Praha.

PIRAS, Enrico Maria: 2007. The Study of Workgroups in the Military. An Organisational Aesthetics Perspective. In: CAFORIO, Giuseppe, ed., *Social Sciences and the Military. An Interdisciplinary Overview*. Routledge: London and New York.

RHODES, R. A. W., HART, Paul 't a NOORDEGRAAF, Mirko, eds.: 2007. *Observing Government Elites. Up Close and Personal*. Palgrave Macmillan: Basingstoke and New York.

SARTORI, Giovanni: 1973. What is „Politics“?, *Political Theory*, Vol. 1, No. 1 (Feb., 1973), s. 5–26.

SHARMA, Aradhana a GUPTA, Akhil, eds.: 2006. *The Anthropology of the State. A Reader*. Blackwell Publishing: Oxford.

SCHMITT, Carl: 1974. *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Duncker&Humblot: Berlin.

SCHMITT, Carl: 2007. *Pojem politična*. OIKOYMENH: Praha.

STANISZKIS, Jadwiga: 2006. *Postkomunismus*. Zrod hádanky. CDK: Brno.

TILLY, Charles: 1985. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich a SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press: Cambridge, s. 169–191.

VAN CREVELD, Martin: 1999. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge University Press: Cambridge. WEBER, Max: 1946. *Essays in Sociology*. Oxford University Press: New York.

ZIZEK, Slavoj, ed.: 1995. *Mapping Ideology*. Verso: London.

Jan Malast

Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989¹

Abstract:

This paper deals with law regulation involved in re-installing of the democratic principles into the system of public administration of the Czech Republic after so called "Velvet revolution" in November 1989. The state administration during the previous communistic era was characterized by values of the ideology of authoritative socialism, such as centralism of the state power, weak legitimacy, legal and political irresponsibility of the public power or by the execution of state administration not controlled by any external institution(s).

After the Velvet revolution, in the process of transition to the democratic political system, it was necessary to establish (or, in some cases, re-establish) most of the traditional and fundamental institutions of the modern, democratic and responsible public administration. Several fields of the mentioned changes in law regulations are described and evaluated in the text, including the right to vote in local and regional self-governmental municipalities, constitutional and administrative justice, as well as independent authorities controlling the public administration or for example the right to petition.

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii

Úvod

Cílem tohoto článku je zaměřit se na právní úpravy, jimiž došlo ke znovuzavádění demokratických principů do veřejné správy v České republice po změnách, které s sebou přinesly listopadové události roku 1989. Jde bezpochyby o téma, které by sneslo nerosovatelně větší akademický formát, než jaký je mu k dispozici v rámci tohoto drobného příspěvku. Zcela jistě by bylo možno do něj zahrnout analýzu politického systému (nebo dokonce politických systémů) panujícího (panujících) na našem území v letech 1948–1989, v návaznosti na to by pak bylo možné se zabývat podobou veřejné správy tohoto období, následně pak detailně politologicky rozebrat příčiny, projevy i následky hektického přelomu 80. a 90. let minulého století v naší zemi a zaměřit se na – přesně vymezené – demokratické principy, které se v rámci konkrétních institutů začaly nejen v oblasti veřejné správy (znovu)zavádět a procesy, jimiž k tomuto jejich zavádění docházelo. Takové pojetí by zřejmě nejpřesněji odpovídalo nejen všeobecně přijímaným a respektovaným postupům vědeckého bádání vycházejícího z přesně stanovených premis a hypotéz a pracujícího s jasně vymezeným pojmoslovím, ale také by samozřejmě lépe konvenovalo autorově představě o kvalitním odborném textu.

Vzhledem k předpokládané erudici čtenáře tohoto příspěvku však není třeba zdůrazňovat, že výše nastíněný přístup ke zvolenému tématu by nejen že vyžadoval mnohonásobně více stran, než kolik jich je vymezeno jednomu z mnoha příspěvků tohoto svazku (a to nikoliv „bezcitností“ editorů, jako spíše z povahy věci samé), ale navíc by takto široce vymezená koncepce práce ani neodpovídala účelu příspěvku v polytematickém sborníku.

I s vědomím rizik s tím spojených se tedy toto zpracování tématu demokratických reforem veřejné správy proběhnuvších v posledních dvaceti letech v naší zemi vydá cestou poněkud odlišnou. Cestou, která se jistě vyznačuje ne nevýznamnými nevýhodami, nicméně cestou, jejíž nezbytnost vychází z podstaty stručného pojednání, jímž má následující text být.

Tento příspěvek bude, s trochou nadsázky řečeno, vycházet z několika předpokladů. Jeden z nich, tj. předpoklad erudovaného čtenáře, byl koneckonců již zmíněn. Dalším – na něj logicky navazujícím – předpokladem pak bude ten, že někomu, kdo má zájem se dozvědět něco blíže o znovuzavádění demokratických principů do naší veřejné správy, není třeba vysvětlovat důvody vedoucí k jejich původnímu potlačení. Zvolená forma nenabízí prostor k obšírnému pojednání o charakteristikách poválečného politického systému v naší zemi, stejně jako neumožňuje detailní popis všech atributů, jimiž se vyznačovala veřejná správa v tomto politickém systému sloužící. Proto zde budou tyto rysy pouze obecně nastíněny, vzhledem k předpokladu poučeného čtenáře spíše však jen stručně „připomenuty“. Ze stejného důvodu pak budou toliko rámcově představeny i pojmy jako veřejná správa či jednotlivé aspekty demokracie a jejich základních principů, které by při podrobném zkoumání samy vystačily na samostatné obsáhlé monogra-

fie či obsáhlé sborníky. V některých případech proto nezbude než vyvozovat závěry ze skutečností či faktů, které zde nebudou podrobně představeny a demonstrovány, neboť i ty, resp. jejich znalosti, se u laskavého čtenáře jednoduše předpokládají...

Předlistopadová veřejná správa

Přestože období let 1948–1989 nejen z historického, ale ani sociologického, právního, ekonomického či politologického hlediska nelze považovat za vnějškově ucelený, vnitřně homogenní a ani jinak nedělitelný blok československých moderních dějin, bývá vcelku často zjednodušeně označováno za „období komunismu“, „éru vlády jedné strany“ či „epochu totalitárního systému“. A to i přes to, že, jak by se asi většina politologů shodla, o období komunismu nešlo, neboť i komunisté stav, kterého se jim podařilo dosáhnout, spíše označovali jako „socialismus“ s dodatkem, že ke komunismu teprve směřují (přičemž ti realističtější jej dokonce považovali pouze za ideu, ke které sice mohou směřovat, nemohou jí ale nikdy dosáhnout), o éru vlády jedné strany také nešlo, protože vládnoucí národní fronta se sestávala z více stran (byť jedna z nich výrazně převažovala) a o epochu totalitního systému vzhledem k jeho spíše autoritářské charakteristice také nešlo, přinejmenším ne po celé takto vymezené období.

I s vědomím těchto faktů však budeme pro potřeby tohoto příspěvku zmíněné období představující výchozí „před-demokratizační stav“ těmito souslovími označovat. Zjednodušeně řečeno, zaměříme se na podobu veřejné správy v období výrazně omezené politické soutěže, neexistence veřejnoprávní plurality, centralizace moci, nerespektování většiny principů právního státu a uplatňování formalistického přístupu (v lepším případě) k základním lidským právům a svobodám.

Na podobu naší poválečné veřejné správy měly zcela zásadní vliv již kroky činěné v posledních letech druhé světové války. Dne 4. prosince 1944 byl vydán ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Tento dekret se posléze stal legislativním východiskem pro vznik poválečných orgánů veřejné (státní) správy, když byl vyhláškou č. 43/1945 Sb. ze dne 3. srpna 1945 uveden v platnost, resp. zařazen do právního řádu poválečného Československa. Ve svém čl. 1 stanovil, že „Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítele, budtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Jakožto orgány státní správy národní výbory budou podřízeny vládě.“ Zároveň ve svém čl. 3 vládu zmocnil k tomu, aby vládními nařízeními s platností zákona stanovila, jak budou národní výbory voleny a jak budou své pravomoci vykonávat.

Jedním z těchto vládních nařízení se stalo nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. To ve svém § 1 odst. 1 stanovilo, aby se na osvobozeném území Československé republiky vytvořily a v co možná nejkratší možné době volbami

obnovily místní, okresní a zemské národní výbory jakožto orgány zastupitelské a orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Místní národní výbory měly být v každé obci a měly vykonávat působnost a pravomoc obecních starostů, zastupitelstev a rad, podobně byly koncipovány i okresní a zemské národní výbory, na které přecházely pravomoci a působnosti vykonávané orgány politické (tj. státní) správy i samosprávy (ustanovení § 3 vládního nařízení). Pozornému čtenáři jistě neuniklo, že v tomto vládním nařízení již nebyly národní výbory – na rozdíl od předchozího prezidentského dekretu – označeny jako orgány prozatímní. Tím byl v zásadě stanoven jeden ze základních organizačních principů ovlivňujících institucionální podobu veřejné správy – striktní **centralismus moci**. Tehdejší terminologie pracovala s pojmem tzv. demokratického centralismu, který vyplýval „...ze skutečnosti, že národní výbory jako místní orgány státní moci plní, resp. zúčastňují se na plnění celostátních úkolů, ale současně zabezpečují i uspokojování potřeb a zájmů občanů ve své volebním obvodě. Princip demokratického centralismu má zabezpečit sladění obou těchto zájmů. Platí přitom zásada, že celostátní, resp. celospolečenské zájmy jsou nadřazeny místním zájmům“ (Zdobinský; Matoušek a kol., 1983: 290).

V praxi se centralismus kromě striktní subordinační projevoval především neexistencí jakýchkoliv jiných nositelů veřejné moci, než byl sám stát. Neexistovaly samosprávné svazy, ať již územní, profesní či zájmové, stát si podřídil (podřadil) i značnou část zájmových svazů soukromoprávních. V důsledku toho došlo k potlačení prakticky veškerého prostoru, v rámci kterého mohly vznikat instituce tzv. občanské společnosti, tedy instituce na státu nezávislé a zároveň vykonávající určité formy veřejných činností či poskytující některé z veřejných služeb.

Kromě toho však národní výbory (NV) zároveň „... na nižší úrovni podléhaly plně rozhodnutím orgánů vyššího NV. Výkonné orgány těchto NV byly navíc podřízeny jak vedoucímu orgánu svého NV (radě, plénu), tak také příslušnému výkonnému orgánu nadřízeného NV (okresního nebo krajského; princip dvojí podřízenosti)“ (Valeš a kol., 2006: 60–61). Princip dvojí podřízenosti tak „... symbolizoval uskutečnění demokratického centralismu podle Leninových představ. Systémová formule dvojí podřízenosti správních orgánů tvořila spojovací článek mezi ústřední správní mocí, které byly všechny podřízené orgány po vertikální linii subordinovány, a mezi segmenty samosprávy v rozhodovací působnosti místních správních orgánů. Správní orgány národních výborů byly tedy podřízeny jak příslušnému orgánu na vyšší správní úrovni, tak zároveň vedoucímu orgánu na téže – horizontální – úrovni. ... Ve vertikální podřízenosti byl spatřován centralistický prvek, v horizontální odpovědnosti pak demokratická ingerence „demokratického centralismu“. Oba organizační vztahy stály paralelně vedle sebe“ (Vodička; Cabada, 2003: 100–101).

Již samotnou aplikací principu demokratického centralismu a principu dvojí podřízenosti se z veřejné správy vytratily mnohé z jejích demokratických prvků. Prezident Beneš sice ještě v roce 1948 připomíná, že „Regionalism, který se několik let před

nyňější krizí a válkou v některých státech evropských začal dobře ujímat, bylo správné heslo demokratické politiky a administrace“ a že „Tuhá centralisace je první a hlavní podmínkou každé diktatury... Místní svobodná samospráva obecní a městská a ... dostatečná decentralisace správy ... je a vždycky bude podmínkou správného fungování opravdu demokratického režimu“ (Beneš, 1948: 293, 295), tím však vlastně nově vzešlým hybatelům dalšího směřování dějinného vývoje Československa naznačil, co vše by se (ne)mělo učinit, aby se poválečná demokracie již nemohla obnovit.

Dalším prvkem tehdejší veřejné správy byla značná **absence legitimacy** k jejímu výkonu. Tento stav vyplýval především z neexistence volebního principu. Legitimita se totiž ve skutečnosti neodvozovala od vůle lidu (přestože to bylo neustále zdůrazňováno), ale od vůle vládnoucí komunistické strany. V roce 1954 sice proběhly první přímé volby do národních výborů (tedy skoro deset let od jejich poválečného ustanovení!), stalo se tak ale s jedinou a jednotnou kandidátkou Národní fronty. „Od konce padesátých let pak došlo ke zvýraznění zásady, že nejzávažnější záležitosti, jejichž řešení spadalo do kompetence národních výborů, byly nejprve projednány příslušnými výbory KSČ, kde se rozhodovalo o způsobu jejich řešení“ (Balík; Hloušek; Holzer; Šedo, 2006: 157).

K. Vodička k tomu uvádí: „Mocenská legitimace byla ... v komunistickém pojetí založena doktrinárně, historickou nezbytností nahradit kapitalismus komunismem v zájmu šťastné budoucnosti. Komunistická strana, která se deklarovala jako dobrovolný, bojový a vysoce aktivní spolek lidí stejného světového názoru – komunistů, zdůvodňovala svůj mocenský monopol tvrzením, že vyjadřuje autentické společenské zájmy, že rozpoznala zákonitosti společenské evoluce a ve svém politickém rozhodování z těchto zákonitostí vychází“ (Vodička; Cabada, 2003: 53).

Příslušné stranické výbory (místní a okresní) zajišťovaly nejen „politické vedení“ jim náležejících národních výborů (tedy jejich dynamickou složku), ale výrazně zasahovaly také do způsobu jejich personálního obsazení (tedy do jakési jejich složky statické). „Protože činnost národních výborů měla bezprostřední vliv na každodenní život občanů, jejichž alespoň relativní spokojenost byla zejména v pozdějších letech alfou a omegou stability komunistického režimu, byla i výběru vedoucích představitelů NV věnována značná pozornost. Zejména v případě městských NV se jednalo o spolehlivé a prověřené straníky, pevně svázané s komunistickou mocí (např. příslušníky StB). Preferenci politického hlediska při výběru vedoucího představitele města ... ale často utrpěla odborná stránka řízení; výsledkem byla stagnace rozvoje příslušného sídla“ (Valeš a kol., 2006: 61).

Přestože tak měl systém národních výborů představovat možnost k tomu, aby si lidé v lidově demokratickém Československu sami rozhodovali o „svých“ záležitostech, tím, že veškerou personální politiku měla v rukách komunistická strana, jim ve skutečnosti bylo reálně bráněno ve svobodné volbě svých představitelů v národních výborech (ať již aktivně či pasivně, tedy jak v možnosti volit, tak být zvolen). Do jisté míry tak z hlediska pojetí demokratické legitimacy (tedy oprávněnosti) k výkonu veřejné

moci můžeme v případě národních výborů hovořit o vykonavatelích nelegitimních. I takové tvrzení, a to je třeba zdůraznit, je však nutno vnímat především doktrinárně, ve vztahu ke zmíněným teoretickým postulátům, neboť bezpochyby nelze vyloučit, že v některých (a možná i mnoha) případech se do místních národních výborů skutečně dostali ti, které tam komunální veřejnost chtěla a kteří by do těchto anebo obdobných orgánů byli zvoleni i v případě, že by k tomu voliči dostali skutečnou svobodnou možnost. Obecně však lze konstatovat, že legitimita k výkonu veřejné moci, jakou umožňovala nejen teoretická konstrukce systémů národních výborů, ale i její praktická aplikace, se vyznačovala svou velmi nízkou úrovní (nízkou nebo také výrazně nestálou a přechodnou – například první MNV „...svou legitimitu odvozovaly z květnových revolučních událostí“ (Balík; Hloušek; Holzer; Šedo, 2006: 124)).

Za další znak typický pro tehdejší veřejnou moc bylo **nerespektování principu zákonnosti** výkonu veřejné správy. Vynecháme-li vykonstruované politické procesy přelomu 40. a 50. let (které sice jistě usvědčují tehdejší režim z mnohého, k veřejné správě jako takové však výraznější vztah nemají), jež představovaly flagrantní porušení nejen základních pravidel civilizované justice, ale i tehdejších právních předpisů, pak hlavní nedostatek v hodnocení tehdejší legality lze vnímat v existenci a hlavně uplatňování značného množství neprávních či mimoprávních nástrojů, kterými se držitelé veřejné moci podíleli na jejím výkonu.

Tyto nástroje (veskrze politického charakteru) se vymykaly všeobecně vnitřnímu principu legality výkonu veřejné moci, neboť přestože bychom je mohli považovat pouze za jakési doplňkové mocenské instrumenty, byly užívány až neúměrně často. Jednalo se především o různé úkolování představitelů národních výborů orgány stranickými, o různá doporučení, přijaté závěry, usnesení atp., jež nepocházely z exekutivy jako takové a od jejich představitelů, ale měly svůj původ ryze politický, neboť byly součástí politického vedení činnosti národních výborů ze strany příslušných „buněk“ a orgánů KSČ.

V neposlední řadě a v návaznosti na výše uvedené lze jako jeden z klíčových prvků tehdejší veřejné správy bezpochyby vnímat i její prakticky úplnou **nekontrolovatelnost**, která se na první pohled dokonce může zdát jako do jisté míry paradoxní. Jak je možné, že striktně centralizovaná soustava orgánů, které byly bez výjimky a v celé své působnosti zcela podřízeny jednomu mocenskému centru, může být nekontrolovatelná? Důležité je uvědomit si hlavní prvek kontroly veřejných záležitostí, jejichž principiální podstatou je to, že tuto kontrolu vykonává někdo jiný, než kdo realizuje výkon správy jako takové. Jinými slovy řečeno, centralizací moci došlo k tomu, že pouze držitel této moci mohl v rámci exekutivy také provádět kontrolu. Tím tak vlastně kontroloval sám sebe. Taková činnost sice nepochybně probíhala (jistě bylo kontrolováno, zda nižší složky plní vůli složek vyšších, resp. složky nejvyšší) a probíhá v každé, i demokratické, veřejné správě, co však naopak zcela absentovalo, byla kontrola externí, tedy taková, jež by porovnávala ne to, co bylo uloženo s tím, co bylo učiněno, ale to, zda bylo něco uloženo

no a učiněno v souladu s předepsanými normami (případně dokonce nepsanými „vyššími“ principy). Je zřejmé, že takovou kontrolu může zajistit pouze orgán stojící mimo oblast, jež je kontrolována, tedy stojící mimo státní moc výkonnou.

V tom však právě spočívá ten problém. Na počátku 50. let u nás po postupném (ale i tak vcelku rychlém) útlumu dochází k úplnému potlačení a následnému zrušení institutu správních soudů, jejichž úkolem je chránit tzv. veřejná subjektivní práva, tedy taková, která má občan jako soukromá osoba ve vztahu k subjektům, které vůči němu vykonávají vrchnostenskou veřejnou moc.² Zrušením správního soudnictví přezkum realizace výkonné moci nezávislou mocí soudní skončil a soudní „dohled“ nad exekutivou se omezil toliko na některé specifické případy, které však s výkonem veřejné moci jako takové souvisely spíše nepřímo.

Stejně jako nelze hovořit o správním soudnictví, není ve vymezeném období možné vysledovat jakoukoliv jinou, ne-li dokonce snad nezávislou, kontrolní instituci, jíž by bylo umožněno posuzovat soulad výkonu veřejné moci s všeobecně danými normami. Zde můžeme uvažovat například o Nejvyšším kontrolním úřadě, jehož předchůdce v podobě Nejvyššího účetního kontrolního úřadu existoval v meziválečném Československu, resp. v podobě Nejvyššího účetního dvora z dob rakousko-uherského soustátí, anebo třeba o Veřejném ochránci práv. Ministerstvo státní kontroly zřízené v roce 1951 ani Ústřední komise státní kontroly a statistiky z roku 1960³ za takovéto instituce považovat nelze, resp. je možno maximálně je vnímat v onom prvním výše zmíněném pojetí kontroly (tedy kontrola sebe sama).

Za prvek kontroly veřejné správy bývají v neposlední řadě považovány i petice a stížnosti těch, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, tedy samotných občanů. I zde však platí, že ve sledovaném období byla tato kontrola více než problematická. Pozitivněprávně sice byly tyto instituty zakotveny a „garantovány“ (například Ústava 9. května, tedy ústavní zákon č. 150/1948 Sb., ve svém ustanovení § 23 stanovila, že „Každý má právo předkládat petice kterémukoliv veřejnému orgánu.“, podobě pak v roce 1958 byla přijata – z hlediska své právní povahy a závaznosti až unikátně kontroverzní – vyhláška vlády č. 150/1958 Ú. I., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících), jejich využití k „občanské“ kontrole výkonu veřejné moci však z logiky věci naráželo na samu podstatu **neodpovědného** politického systému jako systému, jehož legitimita nebyla odvozena od vůle občanů vyjádřené ve svobodných volbách. Činitel

2) Za mnohé blíže viz například Hoetzel, 1937: 256; Hendrych a kol., 2009: 91 a násl.; či Vopálka; Mikule; Šimůnková; Šolín, 2004: 3.

3) Nejvyšší kontrolní úřad – Historie kontroly v našich zemích. Zdroj: <http://www.nku.cz/pages/cs/urad/historie-kontroly.htm>.

4) K tomuto blíže viz zejména Bárta, 2006: 193 a násl. či Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96. Zdroj: nalus.usoud.cz.

provinivší se při výkonu veřejné moci (veřejné správy) tak nejen že prakticky nebyl postihován orgány soudními, ale nebyl „sankcionován“ ani voliči v jejich periodicky se opakující možnosti zasáhnout do personálního obsazení politického systému realizací volebního práva. Jednání takového „hříšníka“ bývalo mnohem častěji než občany či orgány soudními hodnoceno a případně postihováno orgány partajními, což sice nutně nemusí znamenat pro onoho provinilce zřejmou výhodu (i strana dokázala trestat velmi tvrdě), nicméně vzhledem k provázanosti stranických a veřejnosprávních struktur jde stále jen o kontrolu vnitřní, tedy vykonávanou tím, kdo je zároveň realizátorem kontrolované činnosti a kdo je za ni odpovědný. V neposlední řadě nelze zapomínat ani na tu skutečnost, že aplikace petičního (či obdobného) práva byla zejména na počátku 50. let výrazně opakovaně zneužita mocensky organizovanými masovými peticemi pracujících volajících po „spravedlivých, ale tvrdých“ (rozuměj absolutních) trestech pro obžalované ve vykonstruovaných politických procesech (Hálová; Kramář; Rajchl, 2007: 41).

Mocenský centralismus (byť proklamativně „demokratický“), nízký stupeň legitimacy a nejasná úroveň legality veřejné moci, její prakticky absolutní nekontrolovatelnost a jen velmi těžko uplatnitelná právní i politická odpovědnost těch, kdo ji drželi a vykonávali, to jsou sice jen některé, bezpochyby však klíčové znaky, jimiž se vyznačovala veřejná správa v období let 1948–1989. Jde o atributy, na jejichž základě si můžeme učinit představu o míře, v jaké takový systém respektoval a naplňoval předpoklady civilizovaných demokracií, resp. moderních právních států. Jak si dále ukážeme, jsou to v zásadě tytéž vlastnosti, jejichž popření, nebo snad lépe řečeno odmítnutí, bylo v době návratu k demokracii u nás na prvním místě v procesu reformy veřejné správy.

Krátkodobé i dlouhodobější projevy událostí roku 1989 do české veřejné správy

Stejně jako ve výše uvedených odstavcích nebyla věnována zvláštní pozornost samotnému politickému systému let 1948–1989 v Československu, ani podobě tehdejší veřejné – potažmo spíše státní – správy, nepovažujeme za nutné zde čtenáře obsírně seznamovat ani s událostmi přelomu let 80. a 90. v Československu. Takový krok by sice nebyl mimo stanovené téma a nevybočoval by z koncepce tohoto příspěvku, možno však (opět) předpokládat, že není nezbytný – znalost tohoto období a alespoň rámcové povědomí o událostech v něm proběhnuvších je jistě imanentní každému čtenáři tohoto spisu (a pokud není, lze s trochou laskavého sarkasmu konstatovat, že to nutně neznamená chybu na straně publikace).

Po listopadových a prosincových událostech roku 1989 dochází k radikální, a možno říci, že v některých oblastech i překotné, reformě politických, společenských, právních i ekonomických poměrů. V oblasti soukromých (zejm. rodinných) vztahů každého jednotlivce se toho či onoho dotkly velmi individuálně, resp. ve velmi individuální míře a intenzitě, přičemž s jistou dávkou zjednodušení platí, že intenzita a charakter

takovéhoto zásahu vyplývaly především z „předreformních“ postojů, názorů a pozic každého člověka.

Ne tak to již ale platí pro správu věcí veřejných. Veřejná správa jako institucionální systém, jehož náplní práce je výkon veřejné moci, z logiky věci kopírovala politické trendy dané doby, resp. politické centrum si její podobu a procesy v ní probíhající přizpůsobovalo svým potřebám a zájmům.⁵ A neboť tyto potřeby a zájmy se v důsledku událostí konce roku 1989 diametrálně změnily, stala se veřejná správa, její podoba, systematika, fungování (ale například i personální obsazení a způsob dosazování do veřejných funkcí, vzájemná kontrola atd.) jednou z prvních oblastí, v níž došlo ke zcela zásadním změnám.

Jedním z nejmarkantnějších projevů většiny procesů, které v průběhu 90. let ve veřejné správě proběhly, je proces **decentralizace**, resp. deetatizace veřejné správy. Je bezpochyby jedním ze znaků demokratického právního státu, je-li „státní moc v horizontální i vertikální rovině rozdělena“ (Gerloch, 1996: 41), čehož si byli vědomi i členové tehdejšího zákonodárného sboru, kde bylo zavedení samosprávy jako přímého projevu decentralizace považováno za „...velmi závažnou událost v procesu přeměny naší československé společnosti na společnost demokratickou a všeobčanskou samosprávnou“, neboť „...centralismus je jedním ze znaků totality“.⁶ Příslušné úpravy znovuzakotvující decentralizovanou podobu veřejné správy do našeho právního řádu proto začaly být přijímány velmi záhy po politických změnách.

Mezi prvními lze jmenovat zejména ústavní zákon č. 294/1990 Sb. přijatý již létě 1990, který zrušil, respektive od základů změnil, ustanovení hlavy sedmé Ústavy Československé socialistické republiky (ústavního zákona č. 100/1960 Sb.). Tato hlava, která původně po téměř 30 let vymezovala ústavní základy pro strukturu a fungování národních výborů, tak po změně obsahovala ustanovení čl. 86 a čl. 87 hovořící o tom, že základem místní samosprávy je obec, která je právnickou osobou s právem vlastního hospodaření a správy majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají volby na základě obecného, tajného, rovného a přímého volebního práva a která může ve věcech místní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky. Tím byl uskutečněn první krok ke znovuvybudování územní samosprávy po více než 40 letech její neexistence. Změnou ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, pak bylo zároveň zkráceno volební období dosavadních národních výborů, jejichž mandát měl být ukončen volbami do zastupitelstev samosprávných obcí.

5) Z novějších zdrojů k tomuto blíže viz například Gábriš, 2009: 150.

6) Stenoprotokol jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/s005003.htm>.

Ústavní úprava však znamenala sice nezbytný, ale pouze obecný základ právní úpravy územní samosprávy. Podrobnější úpravu představoval soubor zákonů, jejichž vydání výše zmíněné ústavní změny následovalo. Tím prvním v řadě byl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ten jako *lex generalis* obecní samosprávy charakterizoval obce, města a statutární města, upravoval práva občanů vůči obci, územní změny (sloučení a rozdělení obcí), samostatnou a přenesenou působnost obcí a jednotlivé obecní orgány. Co se týče organizační struktury obcí, počítal obecní zákon s obecním zastupitelstvem, obecní radou, starostou a obecním úřadem. Za vrcholný orgán obce bylo považováno přímo volené zastupitelstvo (pokud nerozhodovali občané přímo) jako hlavní orgán řešící záležitosti samostatné působnosti samosprávného celku. Lze konstatovat, že tento model byl výrazně inspirován předchozími právními úpravami, jimiž bylo „prozatímní“ obecní zřízení z roku 1849 a zejména pak obecní zřízení z roku 1864, které bylo zrušeno vlastně až na přelomu 40. a 50. let 20. století. Zákon č. 367 tak byl v pořadí teprve třetím zákonem upravujícím obecní samosprávu za více než 150 let.

Již od počátku samosprávných renesančních snah mělo mezi obcemi zvláštní postavení hlavní město Praha. V říjnu 1990 přijala Česká národní rada zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, který upravoval a zakotvoval zvláštnosti vycházející z výsadního postavení hlavního města. Jeho pozitivněprávní úprava tak vlastně byla dvojí. Vztahoval se na něj zákon o obcích jako obecný předpis, na rozdíl od „běžných obcí“ však pouze v případě, kdy zvláštní zákon nestanovil jinak (§ 71). Zvláštním zákonem zde pak byl právě zákon o hlavním městě Praze, který se jako *lex specialis* uplatňoval v případech záležitostí odlišných od obecné úpravy obecního zřízení.

Novela ústavy, jíž se zrušil ústavní základ soustavy národních výborů, s sebou přinesla ještě jednu nikoliv nepodstatnou skutečnost – zrušení krajských národních výborů a jejich (alespoň prozatímní) nahrazení adekvátním administrativním stupněm demokratického charakteru s všeobecnou věcnou působností, ať by se již jednalo o dekoncentrát státní správy či decentralizovaný samosprávný subjekt. Došlo tak k zajišťovacímu jevu. Kraje jako správní jednotky (obvody) zůstaly zachovány, neboť zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který člení ČSFR na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy⁷ zrušen nebyl, krajské národní výbory jako jejich hlavní „správci“ však bez náhrady přestaly existovat.

Vykonavatelem státní správy na místní úrovni a částečně snad též prozatímní náhražkou za neexistující další stupeň samosprávy se měly stát okresní úřady. V při-

bližně stejné době jako zákon o obcích Česká národní rada přijala zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, upravující výkon státní správy v územních obvodech okresů. Zřizoval okresní úřady, které sice primárně představovaly vykonavatele státní správy s všeobecnou věcnou a regionální místní působností, v některých případech ale také fungovaly jako jakési nadřazené orgány obcí a to zejména v rámci jejich přenesené působnosti (§ 5 písm. c) a e)). Okresní úřady tak fungovaly například jako odvolací orgány přezkoumávající rozhodnutí obcí či kontrolovaly činnost pověřených obecních úřadů na úseku přenesené působnosti.

Okresním úřadům pak byl připisován charakter jakýchsi „quasi-samosprávných institucí“ a to zejména na základě některých oprávnění okresních shromáždění. Ta však byla volena nepřímo obecními zastupitelstvy a jejich činnost neměla příliš kontinuální povahu (scházela se zpravidla 4x ročně) a i přes některé náznaky zde proto o územní samosprávě prakticky nelze hovořit. Namísto nich se v praxi jako náhrada středního stupně (samo)správy vytvářely dobrovolné svazy obcí, vzniklé na základě novely obecního zřízení z roku 1992, to však bylo spíše provizorní a nedostatečné řešení „uvolněného místa“ po krajském stupni správy.

K 1. lednu 1993 zaniká Československá federace s nástupnickými zeměmi Českou republikou a Slovenskou republikou, což bylo spojeno i s nutností přijetí nové ústavy. Ta byla v České republice přijata dne 16. prosince 1992, tedy pouhých 15 dnů před zánikem federace. A právě tato ústava se stala dokumentem, který vytyčil další vývoj podoby (nejen) územní samosprávy.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, garantuje právo na samosprávu v jednom ze svých úvodních ustanovení a to v čl. 8, které dále rozvíjí zejména ve své hlavě VII., tedy v čl. 99 a následujících. Těmito ustanoveními byla založena jistá nerovnost mezi jednotlivými typy samospráv. Ústava totiž garantuje toliko právo na samosprávu územní a výslovně se nezmiňuje o samosprávě zájmové (profesní) či například akademické. Ústavodárce tímto vlastně naznačil zvláštní důraz, jenž je na územní samosprávu v demokratické veřejné správě kladen.

Kromě deklarací o samosprávě obcí však s sebou nová ústava přinesla zřejmě nejvýraznější změnu oproti předchozímu stavu a to v podobě ustanovení o tzv. „vyšších územních samosprávných celcích“ (dále jen VÚSC), jimiž se podle čl. 99 *in fine* měly stát země nebo kraje, přičemž podle čl. 103 o názvu konkrétního VÚSC mělo rozhodovat jeho zastupitelstvo. Téměř čtyři roky však trval stav nenaplnění těchto článků a to až do doby, kdy Parlament ČR ve druhé polovině roku 1997 projednal a posléze přijal vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Tento zákon konstruuje 14 vyšších územních samosprávných celků (13 krajů + hlavní město Praha) pak obsahoval také novelu čl. 99 a čl. 103 Ústavy ČR spočívající v tom, že pro VÚSC definitivně zavedl označení „kraj“ a právo zastupitelstva rozhodnout o jeho názvu zrušil. Účinnost tohoto zákona přijatého v prosinci 1997 byla stanovena na symbolické datum 1. ledna 2000.

7) Po zrušení okresních úřadů právě vojenské újezdy, resp. újezdní úřady, představují jeden z mála příkladů dekoncentrovaného orgánu státní správy vykonávajícího všeobecnou věcnou působnost na místní úrovni, neboť tyto jsou přímo podřízeny Ministerstvu obrany ČR. Blíže viz § 35 a násl. zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, v platném znění.

Dne 12. listopadu 2000 se tak mohly konat historicky první volby do krajských zastupitelstev v naší moderní historii, čímž byla završena konstituce dvouúrovňové územní samosprávy v demokratické veřejné správě. V této době již platil nejen nový zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, který upravil právní postavení VÚSC, ale také nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. a nový zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, které nahradily již nevyhovující právní úpravy z počátku 90. let. Obě úpravy byly provedeny v rámci tzv. reformy veřejné správy, která probíhala přibližně od roku 1999, kdy byla vládou schválena Koncepce reformy veřejné správy, jejímž garantem se stalo Ministerstvo vnitra. Tato koncepce byla postavena na další decentralizaci veřejné správy a posilování vlivu a významu místních samospráv. Institucionálně lze tuto reformu považovat za naplněnou k 1. lednu 2003, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů a k definitivnímu přesunu kompetencí na územní samosprávné celky.

Co se týče vztahu krajů a obcí, byla zavedena důležitá zásada respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí, která znamená, že „...krajům a jejich orgánům je sice přiznáno postavení „vyšší“, nikoliv však „nadřízené“ úrovně samosprávy“ (Průcha, 2004b: 48), což lze považovat i za aplikaci principu subsidiarity a kooperace. Přestože se zcela jistě nepodařilo vyvarovat se některých, někdy i docela zásadních, chyb a „přehmatů“, lze znovuvybudování decentralizované územní samosprávy považovat za úspěšně zvládnutý klíčový krok, který bylo třeba v rámci transformačních procesů provést.

Decentralizační procesy se však samozřejmě neomezily pouze na územní samosprávu, přestože tu jako jedinou ústavně garantovanou můžeme především považovat za esenciální znak demokracie, resp. právního státu. Za relevantní výsledek těchto procesů je třeba považovat i samosprávu zájmovou, resp. profesní či například akademickou. (V otázce typologie samosprávy coby projevu decentralizace neexistuje v teorii jednotný názor. J. Hoetzel dělil samosprávu na územní a zájmovou, jako samosprávu *sui generis* pak připouští i samosprávu národnostní (Hoetzel, 1937: 176). Podobně D. Hendrych hovoří o samosprávě územní, zájmové a o institucích, které „vykazují jen některé samosprávné znaky“ (Hendrych a kol., 2009: 178), anebo V. Sládeček uvádí vedle územní a zájmové samosprávy samosprávu „ostatní“ (Sládeček, 2004a: 261; 2004b: 522). Z tohoto trendu nijak výrazně nevystupuje ani P. Průcha, který vedle samosprávy územní hovoří o „profesní a zájmové samosprávě“ (Průcha, 2004a: 164). Lze přitom konstatovat, že tito autoři tak činí bez podrobnějšího vyjasnění kritérií dělení samosprávy či hledisek, podle nichž by vůbec mělo být možno ji členit. Dokonce ani Z. Koudelka ve své publikaci na samosprávu výslovně zaměřené (Koudelka, 2007) se kritérii jejího členění nijak nezabývá a bez jakéhokoli obecného úvodu rovnou (jaksi „automaticky“) se nejprve zabývá charakteristikou samosprávy územní a následně pak samosprávy zájmové.) Ať však tuto „neúzemní“ samosprávu označíme jakkoliv, je třeba zdůraznit, že i v této oblasti dochází v zápětí po pádu komunistického režimu k výrazným proměnám.

V květnu 1990 je například přijat zákon č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované, který ve svém § 33 zřídil Komoru komerčních právníků České republiky, která se stala jednou z prvních samosprávných profesních organizací vzniklých po pádu komunistického režimu. Do té doby jednu z mála institucí ne nepodobných samosprávným komorám upravoval například zákon č. 42/1980 Sb., o hospodářských stycích se zahraničím, který ve svých ustanoveních § 43 a následujících upravoval činnost Československé obchodní a průmyslové komory. Tu však – přes mnohé znaky svědčící o opaku – není možné považovat za plnohodnotný samosprávný subjekt a to mimo jiné i z toho důvodu, že ustanovení § 46 *in fine* zakládalo právo federálního ministerstva zahraničního obchodu přímo zasahovat do její činnosti.

O rok později pak Komoru komerčních právníků následovaly i Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora zřízené zákonem č. 220/1991 Sb., Komora patentových zástupců upravená zákonem č. 237/1991 Sb. a Komora veterinárních lékařů zřízená zákonem č. 381/1991 Sb. V květnu roku 1992 jsou pak zřízeny Hospodářská a Agrární komora (zákonem č. 301/1992 Sb.), Notářská komora České republiky (zákon č. 358/1992 Sb.) a Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě (obě upraveny zákonem č. 360/1992 Sb.), následované v říjnu téhož roku Komorou daňových poradců (zákon č. 523/1992 Sb.).

Tento „decentralizační boom“ v oblasti profesní samosprávy následně poněkud ustal, když vlastně až v roce 1996 dochází zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii k vytvoření České advokátní komory (jejíž počátky můžeme nicméně zaznamenat již od roku 1990, kdy byla na celostátní konferenci advokátů přijata organizační pravidla České advokátní komory (organizační řád)), přičemž touto úpravou dochází ke zrušení Komory komerčních právníků, resp. k jejímu sloučení s Českou advokátní komorou. Po další pauze je pak až v roce 2000 zákonem č. 254/2000 Sb. zřízena Komora auditorů České republiky a roce následujícím pak přijetím zákona č. 120/2001 Sb. dochází k založení Exekutorské komory České republiky. Jednou z posledně zřízených se pak v roce 2004 stává Komora patentových zástupců (zákon č. 417/2004 Sb.).

Podobný „odstátňovací“ proces proběhl i v oblasti vysokoškolského vzdělávání. Vysoké školy mající původně charakter státních rozpočtových organizací (dle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 39/1980 Sb., o vysokých školách), tedy vlastně nesamostatných a státem řízených institucí, se na základě vysokoškolského zákona č. 172/1990 Sb. (zejm. ustanovení § 1 odst. 2) staly samosprávnými vzdělávacími, vědeckými a uměleckými institucemi. Je však nutno zdůraznit, že na rozdíl třeba od profesních komor se univerzity již nikdy (resp. dosud) zcela nevymanily ze „státního područí“. Vliv, který na jejich fungování v různých historických etapách stát měl, se definitivně promítl to jejich podoby a projevil se mimo jiné v tom, že univerzita (a to nejen v posledních letech) (Dominik, 1937: 25 a násl., zejména pak s. 31 a násl.) není teorií chápána pouze jako veřejnoprávní korporace, ale spíše jako – přinejlepším – jakýsi hybridní útvar vyznačující se

jak znaky veřejnoprávní korporace, tak veřejného ústavu (Beran, 2006: 107 a násl.; Staša, 1997: 139 a násl.). Na tomto trendu nic výrazného nezměnila ani nová (potažmo stávající) právní úprava zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, byť také vycházející z respektu k akademické samosprávě.

Dalším ze zmíněných aspektů, kterým bylo nutno se po roce 1989 výrazně zabývat, bylo **zvýšení legitimacy** výkonu veřejné moci (vzhledem k tématu tohoto příspěvku se zaměříme toliko na oblast moci výkonné a opomineme proto například změny, k nimž došlo ve volebních modelech do zákonodárných orgánů). Dosavadní úprava představovaná zákonem č. 54/1971 Sb., o volbách do národních výborů v České socialistické republice, podle níž „pracující lid volí za poslance národních výborů občany oddané věci socialismu, politicky i odborně vyspělé s vysokými morálními vlastnostmi, schopné zabezpečovat úkoly národních výborů a organizovat a sjednocovat tvůrčí síly pracujících v úsilí o všestranný rozvoj socialistické společnosti“ (§ 1) pochopitelně svou koncepcí nemohla odpovídat požadavkům nově vznikající demokratické společnosti a to bezesporu i z toho důvodu, že podle § 24 odst. 2 tohoto zákona mohly kandidáty pro volby do národních výborů navrhnout toliko KSČ a jiné politické strany sdružené v Národní frontě.

Bylo tedy třeba přijmout úpravu voleb do orgánů veřejné správy ustavovaných na základě principu přímé volby. V oblasti státní správy se volební princip prakticky nepoužívá (téměř zcela zde převládá princip jmenovací), jedněmi z mála volených orgánů jsou toliko zastupitelstva územních samosprávných celků. První právní úpravou voleb do obecních zastupitelstev se stal zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, podle něhož proběhly v roce 1990 první volby do zastupitelstev všech obcí, tedy „vesnických“ obcí, měst, statutárních měst, hlavního města Prahy a do obvodních a místních zastupitelstev Prahy a územně členěných statutárních měst. Volby se konaly na základě obecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Volební systém byl proporční, voliči měli možnost preferenčních hlasů i v případě jednotlivých kandidátů všech kandidujících stran, i preferenčních hlasů celých politických stran (§ 31 odst. 3 a 4 zákona).

Tento zákon o volbách do obecních zastupitelstev však neměl dlouhého trvání. Již za necelé dva roky byl zrušen zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který byl podrobnější co do úpravy i rozsáhlejší co do své věcné působnosti – mimo jiné zaváděl místní referendum, a to poté, co již zmíněný ústavní zákon rušící soustavu národních výborů upravil jako zvláštní orgán obce tzv. shromáždění občanů, které však nikdy nebylo uvedeno do praxe. Základní pravidla a systém ani způsob hlasování při volbách do obecního zastupitelstva však nedoznaly výraznějších změn (viz například § 55).

Podle tohoto zákona (alespoň v jeho původní podobě) však neproběhly žádné řádné komunální volby, nýbrž pouze několik voleb doplňovacích. O dva roky později – ještě před řádnými volbami v roce 1994 – totiž přišla jeho novela provedená zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, která z něj odebrala úpravu voleb

do zastupitelstev a ponechala v něm toliko řešení problematiky místního referenda. Obě normy tedy platily současně s tím, že každá upravovala rozdílné záležitosti.

Tento zákon o volbách do obecních zastupitelstev platil zatím ze všech zmíněných předpisů nejdéle, respektive jeho rezidua jsou platná dodnes. V prosinci 2001 byl totiž sice přijat nový zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ten však předchozí právní úpravu nezrušil jako celek, ale zachoval v platnosti jím provedená doplnění občanského soudního řádu pro řízení o věcech volebních (ta se však po reformě správního soudnictví a převedení této agendy do působnosti správních soudů (o tomto podrobněji dále v textu) stala fakticky obsoletní). Podle této právní úpravy vyhlašuje volby prezident republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním a právo aktivně se jich zúčastnit (tj. právo volit) má každý občan České republiky, který alespoň ve druhém dni voleb dosáhl věku 18 let a je k tomuto dni přihlášen v obci k trvalému pobytu (totéž právo má pak občan jiného státu splňující tyto podmínky, jemuž toto právo přiznává mezinárodní smlouva). Pasivní volební právo (právo být volen) pak náleží každému tyto podmínky splňujícímu voliči, u něhož neexistuje některá z překážek pro výkon volebního práva (výkon trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům). Kandidátní listiny pro volby do obecních zastupitelstev mohou podávat politické strany a politická hnutí a jejich koalice, dále také nezávislí kandidáti a jejich sdružení anebo sdružení politických stran a politických hnutí a nezávislých kandidátů. Volby jsou přímé, rovné a tajné a pro přepočít hlasů na jednotlivé zastupitelské mandáty je použit poměrný systém volebního dělitele d'Hondt s 5% uzavírací klauzulí.⁸

Na prakticky totožném volebním modelu jsou postaveny i volby do zastupitelstev krajů (vyšších územních samosprávných celků) upravené zákonem č. 130/2000 Sb., který v porovnání s právní úpravou voleb do obecních zastupitelstev vykazuje v zásadě jen minimální odchylky (podrobněji mj. Cogan, 2004: 102 a násl.) (i když některé z nich, jako například nemožnost kandidatury nezávislých kandidátů a jejich sdružení v krajských volbách, mohou být z hlediska politologického zajímavé a z hlediska politického dokonce zásadní). Za rozdíl poměrně výrazný mezi legitimitou výkonu obecní a krajské správy však lze považovat neexistenci institutu krajského referenda. Zatímco referendum místní bylo do našeho právního řádu zavedeno již zmíněným zákonem č. 298 v roce 1992, na úrovni vyšších územních samosprávných celků existujících již bezmála 10 let se o jeho přijetí dosud diskutuje pouze v teoretické rovině. Na půdě zákonodárného sboru sice již byla předložena a projednávána konkrétní paragrafová znění ně-

8) Podrobněji viz například Vedral; Váňa; Břeň; Pšenička, 2008: 320 a násl., či Koudelka; Ondruš; Průcha, 2009: 222.

kterých návrhů (například sněmovní tisk č. 1166 z roku 2005⁹ nebo aktuálně sněmovní tisk č. 737 z roku 2009¹⁰), žádné z nich však dosud přijato nebylo.

Respektování **principu zákonitosti** při výkonu veřejné moci se pochopitelně stalo dalším z hledisek, které bylo po roce 1989, když ne rovnou nastaveno či založeno, pak zcela jistě výslovně zdůrazněno. Je pravda, že i ústava socialistického Československa, tedy již zmíněný ústavní zákon č. 100/1960 Sb., princip legality znala a obsahovala a to nejen „obecně“ (zejm. v čl. 17 odst. 1: „Všichni občané a všechny organizace státní a společenské se ve všem svém počínání řídí právním řádem socialistického státu a dbají o plné uplatnění socialistické zákonitosti v životě společnosti.“), ale i „zvláště“ v některých oblastech (například při ukládání trestů za trestné činy, viz čl. 30 socialistické ústavy, který stanovil, že: „Nikdo nemůže být stíhán jako obviněný jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být vzat do vazby, leč v případech zákonem stanovených a na podkladě rozhodnutí soudu nebo prokurátora. Tresty lze ukládat jen na základě zákona.“). Jinak ale ústava hovořila toliko o povinnosti občanů dodržovat zákony („zachovávat ústavu i ostatní zákony“, dle čl. 34), k čemuž (vedle dodržování pracovní kázně i pravidel socialistického soužití) je měly vést „společenské organizace, plníce své poslání“ (čl. 17 odst. 2).

Problém však spočíval v tom, že dodržování principu legality a to především při výkonu veřejné moci (veřejné správy), v zásadě nebylo kontrolováno – přinejmenším ne takovou **kontrolou**, kterou by bylo možno označit za **nezávislou** (jak o ní bylo pojednáno výše). Podle čl. 104 socialistické ústavy byly k „dozoru nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů“ příslušné orgány prokuratury, tedy součástí moci výkonné, jejíž zákonitost by zároveň měla být dozorována. Přestože principiálně nelze, jak již bylo zmíněno, proti takové kontrole nic namítat a jistě má mezi kontrolními činnostmi ve veřejné správě své nezastupitelné místo, sama o sobě však nemůže jako strážce zákonitosti, zejména výkonu veřejné moci, stačit.

Toho si byl vědom i režim panující v Československu před rokem 1989, který – zřejmě s cílem zvýšení dojmu své demokratičnosti – do zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, zakomponoval i ustanovení čl. 86 a násl. upravující federální Ústavní soud Československé socialistické republiky a ustanovení čl. 101, kterým byl vyjádřen i předpoklad zřízení ústavních soudů obou republik. I přes indikativ citované normy, podle níž v ČSR a SSR „působí ústavní soudy republik“, jejichž „působnost a zásady organizace stanoví zákony národních rad“, však republikové ústavní soudy nebyly nikdy zřízeny, resp. zmíněné zákony nebyly národními radami republik nikdy přijaty. To-

též pak platí i o uvedení do praxe zmíněných ustanovení čl. 86–100, jimiž byl stanoven základní rámec pro fungování federálního ústavního soudu – ani ten nebyl nikdy za tohoto politického režimu fakticky konstituován.

I přes to však tato ustanovení zůstala v platnosti až do roku 1991, kdy byla zrušena ústavním zákonem č. 91/1991 Sb. o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní republiky, na jehož základě a základě zákona č. 491/1991 Sb., o organizace Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky a o řízení před ním, začal probíhat první nezávislý přezkum ústavnosti výkonu veřejné moci. Činnost tohoto federativního orgánu byla samozřejmě omezena na dobu trvání federace, a ten proto ke dni jejího rozpadu zaniká. Krátce po vzniku samostatné České republiky, jejíž ústava obecně vymezuje fungování ústavního soudu ve svých čl. 83–89, je v červnu 1993 přijat zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a v polovině července 1993 je prezidentem republiky jmenováno prvních 12 z celkových 15 soudců Ústavního soudu České republiky.¹¹ Náplní jeho činnosti je ochrana ústavnosti a základních práv a svobod. Ústavní soud rozhoduje o rušení protiústavních právních předpisů, protiústavních zásahů státu do práva na územní samosprávu, o ústavních stížnostech adresátů výkonné moci proti neústavnímu způsobu tohoto výkonu spočívajícímu v zásahu do ústavně garantovaných práv a svobod, do jeho působnosti pak patří i řešení některých otázek volebních (rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance či senátora, rozhodování o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti funkcí poslance a senátora) či mezinárodních (posouzení mezinárodní smlouvy či provedení pro ČR závazného rozhodnutí mezinárodního soudu).¹²

Již v březnu 1990 byl také přijat zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, upravující způsob realizace petičního práva (jednoho „z (nejstarších) klasických politických práv“), tedy podávání a vyřizování petic, jež představují „jednu z významných forem komunikace veřejnosti s orgány veřejné moci ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu“ (Jemelka; Břeň, 2007: 115–116). Právo petiční bylo posléze zařazeno mezi základní lidská práva a svobody (čl. 18 Listiny základních práv a svobod). Nicméně až 1. ledna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož ustanovení § 175 upravující podávání stížností, které v teorii bývají spolu s peticemi řazeny do stejné pojmové kategorie kontrolních institutů, umožnilo zrušení zmíněné problematické vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l. (k čemuž došlo vládním nařízením č. 370/2005 Sb.). Oba tyto instituty (zejm. právo petiční) pak přispěly k posílení kontrolní funkce občanské společnosti vůči veřejné správě.

9) Návrh Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1166&CT1=0>.

10) Návrh posl. B. Sobotky, J. Paroubka, M. Vlčka a dalších. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=737&CT1=0>.

11) Ústavní soud: Historie ústavního soudnictví. Zdroj: <http://www.usoud.cz/pages/historie.html>.

12) K tomuto blíže viz také například předmluva in Filip; Holländer; Šimíček, 2007: 5 a násl.

Další nezávislou kontrolní institucí, jejíž rekonstrukce po roce 1989 proběhla, se stal Nejvyšší kontrolní úřad. V listopadu 1991 byl přijat velmi stručný (pouhé dva články obsahující) ústavní zákon ČNR č. 481/1991 Sb., kterým se k 1. lednu 1992 zřídil Nejvyšší kontrolní úřad České republiky a na něj navázal ještě v lednu přijatý zákon ČNR č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky. Tato úprava však vydržela pouze do dalšího roku, ve kterém byla nahrazena zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, jenž platí dodnes. Úkolem této instituce je – obecně řečeno – kontrola hospodaření se státním majetkem, kontrola státního závěrečného účtu a státního rozpočtu ČR, kontrola vydávání státních cenných papírů atp. (podrobněji viz například § 3 zákona o NKÚ). Obecně řečeno tedy nejde o dohled nad výkonem veřejné moci v podobě „klasického“ autoritativního a jednostranného určování práv a povinností jí nepodřízených adresátů, ale o vnější a nezávislou kontrolu nakládání se státními prostředky při jejím výkonu. Toto zaměření je koneckonců tradiční a bylo typické i pro prakticky všechny instituce, které byly předchůdcem současného NKÚ. Je proto otázkou, zda by nebylo vhodné například do názvu tohoto úřadu vrátit slovo „účetní“, které v něm bývalo (Dvorská účetní komora, Hlavní státní účtárna, Nejvyšší účetní kontrolní úřad atp.),¹³ objevuje se i v označení obdobných orgánů v zahraničí (německý Spolkový účetní dvůr, francouzský a italský Účetní dvůr atp.) (Hendrych a kol., 2009: 538) a které by vhodné zdůraznilo jeho věcnou specializaci.

Za pravděpodobně nejdůležitější institut kontroly výkonu veřejné správy, k jehož znovuzavedení do našeho systému po revolučním období přelomu 80. a 90. let došlo, je možno považovat správní soudnictví. Jak uvádí teorie, jde o pojem mnohoznačný, který může v různých souvislostech a systémech nabývat různých významů (blíže např. Hendrych a kol., 2009: 542–543). Jeho úkolem je v nejobecnějším smyslu přezkum legality výkonu veřejné moci z pozice nezávislé, od státní exekutivy oddělené, složky. Poskytuje tak nejen ochranu již výše zmíněným veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, ale rozhoduje i o dalších záležitostech, které jsou správnímu soudnictví zákonem svěřeny do působnosti (kompetenční spory, řízení ve věcech volebních, ve věcech politických stran a hnutí atp.).

Správní soudnictví má v naší právní historii výraznou tradici. Existuje u nás již od roku 1876, kdy svou činnost započal Správní soudní dvůr, zřejmě největší „juristické slávy“ však dosáhlo v souvislosti s Nejvyšším správním soudem meziválečné „první“ Československé republiky. Přestože je v obecném povědomí tato instituce spojována

především s osobou Dr. Emila Háchy, jeho druhého prvního presidenta¹⁴ a pozdějšího prezidenta republiky i státního prezidenta Protektorátu Čechy a Morava, v důsledku čehož je nazírání na ni přinejmenším rozporné, nelze popřít, že rozhodovací činnost tehdejšího Nejvyššího správního soudu byla svou kvalitou na (nejméně) evropské úrovni. Svědčí o tom i tzv. Bohuslavova sbírka, čítající desítky tisíc rozhodnutí ve věcech administrativních a finančních, která dodnes, zejména po návratu k tradičnímu demokratickému pojetí veřejné správy a jejího soudního přezkumu, představuje nedocenitelný a opakovaně využívaný zdroj správně-soudní judikatury.

Poúnorový režim samozřejmě nezávislou soudní kontrolu výkonu veřejné moci nemohl při realizaci svých cílů potřebovat. Jeho krokům vedoucím ke zrušení správního soudnictví napomohly nejen poválečné problémy s personálním obsazením soudu, ale i fakt, že v Bratislavě byl v době samostatného Slovenského štátu zřízen Správní soud, jehož kompetence se s tím původním celostátním (nejvyšším) soudem překrývaly, resp. jejichž vztahy zůstávaly velmi nejasné. Správní soud pak byl v roce 1949 zákonem č. 166 do Bratislavy přesídlen zcela a v roce 1952 bylo správní soudnictví definitivně zrušeno.¹⁵ Soudní přezkum se omezil na tak malou část správních rozhodnutí, že nebylo možno o správním soudnictví vůbec hovořit. V roce 1969 bylo sice soudní přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů povýšeno na ústavní princip (čl. 98 odst. 4 Ústavy ČSSR), prováděcí zákon Federálního shromáždění, jenž měl tuto činnost podrobněji upravit, však nikdy vydán nebyl (Hendrych a kol., 2009: 549). Ve správním soudnictví tak nastala situace nepodobná té, v níž se nacházelo tehdejší soudnictví ústavní.

Po roce 1989 se pochopitelně situace zcela mění. „Potřeba správního soudnictví byla pocítována tak naléhavě, že nově přijímané zákony vesměs připouštěly možnost soudního přezkoumání, aniž by však upravily procesní postup při jejich projednání“ (Winterová, 1999: 430). Vzhledem k přerušení mnohaleté tradice a s ohledem na nedostatek času pro vypracování komplexního návrhu na vybudování nového systému správního soudnictví bylo přijato „dočasné“ řešení v podobě vtělení „nepravého správního soudnictví“ do obecné úpravy soudnictví civilního.

Zákonem č. 519/1991 Sb., jímž s účinností 1. ledna 1992 došlo k velké novele zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, byla nově upravena pátá část OSŘ, podle níž probíhalo soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy. Tuto činnost

13) NKÚ – Historie kontroly v našich zemích. Zdroj: <http://www.nku.cz/pages/cs/urad/historie-kontroly.htm>.

14) Obecné povědomí zpravidla nebývá obeznámeno s tím, že číslková v pojmu „první prezident“ znamená označení funkce (první prezident, tedy předseda soudu) a nikoliv pořadí v časové souslednosti (blíže viz § 1 zákona č. 3/1918 Sb. a § 10 odst. 1 zákona č. 164/1937 Sb.). Časově prvním „prvním prezidentem“ Nejvyššího správního soudu meziválečné republiky byl Ferdinand Pantůček.

15) Nejvyšší správní soud – Historie. Zdroj: www.nssoud.cz.

vykonávaly obecné (civilní) soudy v rámci občanského soudního řízení a to buď přezkumem pravomocných rozhodnutí správních orgánů na základě žaloby, anebo přezkumem nepravomocných rozhodnutí správních orgánů na základě opravného prostředku (stanovil-li tuto možnost zvláštní zákon). Řízení bylo zásadně jednoinstanční, jediným možným – a pohříchu nezřídka užívaným – nástrojem, jímž bylo možno proti rozhodnutí soudu brojit, byla ústavní stížnost k Ústavnímu soudu s odkazem na čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR (stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod).

Ústava samostatné České republiky od 1. ledna 1993 pak ve svém čl. 91 zařadila do soustavy soudů i tehdy ještě neexistující Nejvyšší správní soud, čímž zintenzivnila debatu o budoucím charakteru a podobě našeho správního soudnictví. Diskuse nad institucionální podobou soustavy správních soudů se vyvrcholila poté, co Ústavní soud, opakovaně kritizující „dočasnou podobu“ a neúplnost správního soudnictví, stávající úpravu OSŘ nálezem ze dne 27. června 2001 ke dni 31. prosince 2002 zrušil a „zaúkoloval“ tak zákonodárce, aby urychleně přijal novou úpravu. K důvodům svého rozhodnutí pak Ústavní soud výslovně uvedl: „Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficit. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.“¹⁶

Vláda se proto obrátila na poslaneckou sněmovnu se žádostí o stanovisko k budoucí organizaci správního soudnictví. Diskuse se nakonec ustálila nad třemi koncepcemi – obecné soudy a Nejvyšší soud, obecné soudy a Nejvyšší správní soud a nakonec speciální správní soudy a Nejvyšší správní soud. Varianta první byla zamítnuta z důvodu nezbytnosti novely Ústavy, která již o Nejvyšším správním soudu hovořila, varianta třetí by představovala výrazný zásah do státního rozpočtu, poslanecká sněmovna tak nakonec zvolila variantu druhou, do jisté míry kompromisní, která počítala s obecnými soudy jako první instancí správního soudnictví (na úrovni krajských soudů) a se zřízením Nejvyššího správního soudu jako vrcholné instance správního soudnictví.

Tento model pak byl promítnut i do nové úpravy správního soudnictví zakotvené zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003.

Podle této právní úpravy správní soudy přezkouvávají pravomocná rozhodnutí, opatření obecné povahy, ale i jiné zásahy, pokyny či donucení správních orgánů vůči jejich adresátům, rozhodují o nečinnosti správního orgánu (resp. poskytují adresátovi ochranu před nečinností tím, že tuto nečinnost konstatují a rozhodují o povinnosti úřadů konat), vykonávají soudnictví ve věcech volebních a místního referenda, politických stran a politických hnutí či provádějí řízení o některých kompetenčních sporech. Jak je patrné, správní soudnictví přezkouvává v zásadě všechny vrchnostenské formy činnosti veřejné správy, v zásadě s jedinou výjimkou, jíž jsou podzákonné právní předpisy (nařízení a vyhlášky vydávané v rámci nařizovací pravomoci státní správy a obecně závazné vyhlášky realizované ve sféře autonomní normotvorby územních samosprávných celků) přezkouvávané Ústavním soudem (od kterého správní soudnictví převzalo některé úkoly a některé „typově obdobné“ s ním vykonává paralelně).

O současném správním soudnictví lze prohlásit, že nejen svou koncepcí a sledovanými cíli, ale především způsobem, jakým je realizováno, se snaží pokračovat v dobré, zejména prvorepublikové, tradici tohoto oboru. Jeho rozhodovací činnost (zejména Nejvyššího správního soudu) bývá ceněna pro svou kvalitu a čím dál tím víc se stává vyhledávaným pomocníkem při interpretaci předpisů upravujících hmotněprávní i procesněprávní aspekty veřejné správy.

Na existenci funkčního správního soudnictví je pak v neposlední řadě úzce navázán i další ze sledovaných aspektů demokratické veřejné správy, jímž je její **odpovědnost**. Po odpovědnosti politické, vyjádřené v demokratických volbách, je nutno alespoň stručně pojednat i o její odpovědnosti právní. Nelze popřít, že veřejná správa svou činností výrazně ovlivňuje právní postavení svých adresátů (je to koneckonců jedna z jejích základních funkcí), přičemž stejně tak nelze popřít, že ani sebelepší veřejná správa nemůže být ve svém jednání vždy zcela neomylná. Součástí její úpravy by tak kromě přesného stanovení jejích kompetencí a kontroly nad výkonem těchto kompetencí měl být i systém uplatnění odpovědnosti za chyby, které se mohou při výkonu veřejné správy objevit a které může její vnější kontrola odhalit. Nezbytnost tohoto systému pak vychází i z té skutečnosti, že výkon veřejné správy je činností natolik specifickou, že si nevystačí s obecnou úpravou odpovědnosti vztahující se na subjekty soukromoprávních vztahů, jejichž účastníci do nich vstupují dobrovolně a na bázi vzájemné rovnosti.

Jednou z nejdůležitějších odpovědností, které je vůči veřejné správě třeba upravit, je především odpovědnost za škodu, kterou může správní orgán při výkonu veřejné moci způsobit. Je nutno přiznat, že i ve veřejné správě nedemokratického Československa takováto úprava (alespoň po určitou dobu) existovala. Byl jí zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím správního orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Podle tohoto předpisu, jak koneckonců vyplývá i z jeho názvu, odpovídaly správní (resp. státní) orgány za škodu, kterou způsobily vydá-

16) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášen pod č. 276/2001 Sb. Zdroj: nalus.usoud.cz.

ním nezákonného správního rozhodnutí nebo nesprávným, tedy v zásadě opět především nezákonným, správním postupem. Problém – kromě jiného – však spočíval v tom, že takovou odpovědnost bylo možno uplatnit až poté, co bylo rozhodnutí, jímž byla škoda způsobena, pro svou nezákonnost zrušeno (§ 4 odst. 4). Nelze samozřejmě vyloučit možnost, že sám správní orgán, resp. orgán jemu nadřízený, konstatuje nezákonnost vydání „vlastního“ správního rozhodnutí a umožní tak uplatnění odpovědnosti za škodu tím adresátovi způsobenou. Je však logické, že za existence vnější kontroly legality výkonu veřejné správy například v podobě nezávislého správního soudnictví bude tato možnost výrazně vyšší a uplatnění odpovědnosti tak snazší a efektivnější.

Porevoluční právní úprava zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, pak reagovala nejen na to, že výkon veřejné moci se dostal pod dohled nezávislých institucí, ale reflektovala především změny, k nimž došlo nejen ve veřejné správě samotné, ale také v principech ovládajících její činnost. V prvé řadě se přizpůsobila znovuzavedené veřejnosprávní dualitě státní správy a samosprávy, přičemž odpovědnost každé z nich je uplatňována odlišně, v řadě druhé (byť až poměrně nedávno, po novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb.) pak nově připouští odpovědnost veřejné moci i za nemajetkovou újmu, tedy za takové jednání veřejné správy, při němž sice nevznikla materiální škoda, došlo k jinému negativnímu dopadu do sféry adresáta správy (nepřiměřeně dlouhé řízení, zásah do osobní integrity poškozeného) (Vojtek, 2007: 177–178). Tím dochází k nespornému rozšíření odpovědnosti za výkon veřejné moci a to zejména s ohledem na princip tzv. dobré správy, který by měl být při této činnosti – vedle všech dalších – také respektován.

Jedním z posledních (a zároveň pro náš právní a politický systém nejméně tradičních) institutů, které byly zavedeny a jejichž úkolem je kontrola veřejné správy, je zřejmě tzv. ombudsman neboli veřejný ochránce práv. Přestože se o jeho zavedení v průběhu 90. let v rámci zákonodárného sboru několikrát diskutovalo (například v roce 1995 byl předložen sněmovní tisk č. 2007,¹⁷ o rok později pak sněmovní tisk č. 25¹⁸), nakonec byla právní úprava, již se tato instituce zřídila, přijata až v roce 1999 zákonem č. 349 a to s účinností k 28. únoru 2000.

Veřejný ochránce práv je v nejobecnější rovině kontrolní orgán *sui generis*, který je zpravidla monokratický, není součástí žádné z tradičních státních mocí a legitimita k jeho výkonu se odvozuje od legitimacy demokraticky zvolených zákonodárců, kteří ochránce volí do funkce a jímž se také ze své funkce odpovídá. Jeho úkolem je kon-

trolovat především legalitu (ale nejen tu) výkonu veřejné moci a to zejména s ohledem na základní principy, jimiž se má taková činnost řídit – vedle principu legality je to například proporcionalita, zásada dobré správy, součinnosti s adresátem, právní jistoty a předvídatelnosti práva, vyřízení věci bez zbytečných průtahů atp. Je přitom typické, že ochránce sám zpravidla nedisponuje výraznými (anebo dokonce žádnými) autoritativními či dokonce sankčními pravomocemi, jimiž by mohl dodržování těchto principů přikázat, resp. vynucovat a jejich nedodržování trestat. Jeho činnost vychází z všeobecně přijímaného respektu k osobě ochránce, jímž by měla být uznávána morální i odborná autorita, jejíž kredit takovou činnost vůbec umožní (blíže např. Hendrych a kol., 2009: 635 a násl., podrobněji též Sládeček, 2000).

Lze konstatovat, že forma i obsah tohoto institutu tak, jak byl zaveden do českého právního řádu, tyto obecné charakteristiky splňuje. Podle typologie ombudsmanů jde v našem případě o ochránce pravého (tedy takového, jehož legitimita je odvozena od moci zákonodárné a nejedná se tak pouze o orgán kontrolního charakteru v rámci exekutivy) a všeobecného (zabývajícího se veškerou, nijak konkrétněji neomezenou agendou, jak činí například ombudsmeni na otázky vězeňství, vojenství, ochrany práv dětí atp.) (Hálová; Kramář; Rajchl, 2007: 29). O důležitosti této instituce svědčí nejen počet podnětů, s nimiž se na něj adresáti veřejné správy obrací (v roce 2008 jich bylo více než 7000),¹⁹ ale i to, že instituty „ombudsmanského typu“ se postupně objevily nejen v ne zcela typických organizacích veřejné moci (například ve strukturách institucí Evropské unie či Rady Evropy), ale dokonce i v organizacích soukromých, resp. soukromoprávních (nejznámější jsou zřejmě „bankovní ombudsmeni“ zřízení samotnými finančními domy k řešení stížností svých klientů).

Přestože výše zmíněné instituty jsou vlastně zakotveny mimo veřejnou správu jako takovou (což je nezbytné, mají-li vykonávat činnost, k níž byly zřízeny), jsou s ní velmi úzce spojeny a tvoří komplementární součásti soustavy orgánů realizujících výkon veřejné moci v jejím nejobecnějším smyslu. V neposlední řadě pak reprezentují mnohé do praxe realizované principy demokratického právního státu.

Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo stručně poukázat na některé z demokratických prvků či vlastností, jimiž se vyznačuje soustava institucí vykonávajících veřejnou moc, tedy takovou moc, která umožňuje autoritativně a zpravidla jednostranně určit práva či povinnosti svých nepodřízených externích adresátů.

17) Návrh posl. J. Pavely a dalších. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200700.htm>.

18) Návrh posl. P. Buzkové a dalších. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002500.htm>.

19) Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, str. 29. Zdroj: <http://www.ochrance.cz/documents/doc1239792209.pdf>.

Výchozím předpokladem byla ta skutečnost, že takovéto atributy nenalezneme v soustavě veřejných orgánů předrevoluční veřejné správy (tj. správy existující mezi lety 1948–1989) a naopak že bude možné sledovat jejich vznik a vývoj po roce 1990. Protože potvrzení takového předpokladu bylo vcelku očekávatelné, bylo zároveň cílem tohoto příspěvku na tyto vybrané znaky upozornit a (v rámci daného prostoru) je vymezit a charakterizovat.

Je pochopitelné, že výčet těchto vlastností nemůže být kompletní a jejich konkrétní výběr bude vždy do značné míry reflexí subjektivních preferencí autora každého takového textu. O tom koneckonců svědčí kromě jiného i výběr témat zpracovaných v jiných příspěvcích (např. Mikule, 2004: 455) na obdobné téma. Proto tak lze tento text vnímat především jako další příspěvek k diskusi o veřejné správě a prvcích, které by měla splňovat, chce-li být označována jako správa demokratická. Komplexní zpracování tématu demokratičnosti a nedemokratičnosti výkonu veřejné správy, resp. veřejné moci jako takové, je však samozřejmě nutno hledat především v rozsáhlejších monografiích.

Literatura:

BALÍK, S.; HLOUŠEK, V.; HOLZER, J.; ŠEDO, J. (2006): *Politický systém českých zemí 1848–1989*. Mezinárodní politologický ústav, Brno.

BÁRTA, J. (2006): *K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu*. Správní právo č. 4/2006.

BENEŠ, E. (1948): *Demokracie dnes a zítra*. ČIN, Praha.

BERAN, K. (2006): *Právnícké osoby veřejného práva*. Linde, Praha.

COGAN, R. (2004): *Krajské zřízení*. ASPI, Praha.

DOMINIK, R. (1937): *O autonomii university*. Nakladatelství Šolc a Šimáček, Praha.

FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007): *Zákon o Ústavním soudu, komentář*. C. H. Beck, Praha.

GÁBRIŠ, T. (2009): *Posilňovanie roly štátu a verejného práva v Československu v rokoch 1948–1989*. In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.) (2009): *Komunistické právo v Československu*. Kapitoly z dějin bezpráví. Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 145–166.

GERLOCH, A. (1996): *Právní stát v minulosti a současnosti*. In: KUNC, J. (ed.) (1996): *Demokracie a ústavnost*. Karolinum, Praha, 49–61.

HÁLOVÁ, M.; KRAMÁŘ, K.; RAJCHL, J. (2007): *Kontrola ve veřejné správě, Díl III*. Vysoká škola Karlovy Vary o.p.s., Karlovy Vary.

HENDRYCH, D. a kol. (2009): *Správní právo, obecná část, 7. vydání*. C. H. Beck, Praha.

HOETZEL, J. (1937): *Československé správní právo, část všeobecná*. Melantrich, Praha.

JEMELKA, L.; BŘEŇ, J. (2007): *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. ASPI, Praha.

KOUDELKA, Z. (2007): *Samospráva*. Linde, Praha.

KOUDELKA, Z.; ONDRUŠ, R.; PRŮCHA, P. (2009): *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*. Linde, Praha.

MIKULE, V. (2004): *Demokratický právní stát a veřejná správa*. In: JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R. (eds.) (2004): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Linde, Praha, 455–469.

PRŮCHA, P. (2004a): *Správní právo, obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Doplněk, MU, Brno.

PRŮCHA, P. (2004b): *Veřejná správa a samospráva*. Vysoká škola aplikovaného práva, Praha.

SLÁDEČEK, V. (2000): *Zákon o Veřejném ochránci práv, komentář*. C. H. Beck, Praha.

SLÁDEČEK, V. (2004a): *Obecné správní právo*. ASPI, Praha.

SLÁDEČEK, V. (2004b): *O (neúzemní) samosprávě*. In: JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R. (eds.) (2004): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Linde, Praha, 522–542.

STAŠA, J. (1997): *Vysoká škola a její postavení*. In: VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. (eds.) (1997): *Veřejná správa a právo*. Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. C. H. Beck, Praha, 139–154.

VALEŠ, L. a kol. (2006): *Politologické aspekty veřejné správy*. Aleš Čeněk, Plzeň.

VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENÍČKA, S. (2008): *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*. C. H. Beck, Praha.

VODIČKA, K.; CABADA, L. (2003): *Politický systém České republiky*. Portál, Praha.

VOJTEK, P. (2007): *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář*. C. H. Beck, Praha.

VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M. (2004): *Soudní řád správní, komentář*. C. H. Beck, Praha.

WINTEROVÁ, A. (1999): *Civilní právo procesní*. Linde, Praha.

ZDOBINSKÝ, S.; MATOUŠEK, S. a kol. (1983): *Státní právo ČSSR*. Panorama, Praha.

Elektronické zdroje:

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášen pod č. 276/2001 Sb. (www.nalus.usoud.cz).

Nejvyšší kontrolní úřad – Historie kontroly v našich zemích (<http://www.nku.cz/pages/cs/urad/historie-kontroly.htm>).

Nejvyšší správní soud – Historie (www.nssoud.cz).

Sněmovní tisk č. 25 z roku 1996. Návrh poslankyně P. Buzkové a dalších (<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/too2500.htm>).

Sněmovní tisk č. 737 z roku 2009. Návrh poslanců B. Sobotky, J. Paroubka, M. Vlčka a dalších (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=737&CT1=0>).

Sněmovní tisk č. 1166 z roku 2005. Návrh Zastupitelstva Jihomoravského kraje (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1166&CT1=0>).

Sněmovní tisk č. 2007 z roku 1995. Návrh poslance J. Pavely a dalších (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200700.htm>).

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008
(<http://www.ochrance.cz/documents/doc1239792209.pdf>).

Stenoprotokol jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990 (<http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/005003.htm>).

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96
(www.nalus.usoud.cz).

Ústavní soud: Historie ústavního soudnictví
(<http://www.usoud.cz/pages/historie.html>).

Beate Neuss

Rozšiřování a prohlubování: Východiska z cílového konfliktu¹

1. Co dál s prohlubováním a rozšiřováním?

Problém, jak by se dalo rozšíření a prohloubení zvládnout zároveň, doprovázel proces evropské integrace od samého začátku. Velká Británie požádala o přijetí v roce 1961, od roku 1973 došlo k rozšíření Evropského společenství v několika etapách – poslední velká vlna proběhla v letech 2004–2007. Zatímco rozšíření bylo úspěšně praktikováno, nezbytné prohloubení zůstává stále stranou.

V současné době se ale zdá, že EU je už z rozšiřování „unavená“. A zda budou v dohledné době do EU přijaty další státy coby její plnohodnotné členské země, zatím není jisté. Ve Francii musí být od roku 2007 vstup každého nového členského státu schválen v referendu. Některé potenciální členské země Balkánu nebo i Turecko s sebou z pohledu členských států EU přinášejí problémy v politické nebo ekonomické oblasti. Prohloubení Unie se stává ještě problematičtější. V Polsku a České Republice závisela ratifikace Lisabonské smlouvy dlouho na podpisu prezidenta. Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu o průvodním zákonu Lisabonské smlouvy² zužuje pravomoci spolkové vlády, protože soud zdůrazňuje svoje vlastní kontrolní pravomoci. Zdá se,

1) Z němčiny přeložila Bohuslava Golčáková.

2) Rozsudek 2. senátu ze dne 30. června 2009, Spolkový ústavní soud, 2BvE 2/08.

že dvě desetiletí po pádu železné opony logika evropské integrace stojí až za národním sebezachováním – ačkoli právě sebezachování je ve 21. století v podmínkách globalizace dosažitelné jen v rámci dynamické evropské politiky. Tento zdánlivý paradox platí jak pro malé, tak i pro velké evropské státy stejnou měrou.

Otázka „Jak dále s Evropou?“ vyvolala prudkou debatu německé veřejnosti, způsobenou nejen neúspěšným irským referendem. S ohledem na dosavadní vývoj procesu rozšíření a prohloubení Unie se nabízí otázka, za jakých podmínek by obě snahy mohly být popohnány vpřed. Ze zkušenosti vyplývá, že jen diferencované členství a diferencované spojení, jako například „privilegované partnerství“ (CDU/CSU) nebo „modulované členství“ (ministerstvo zahraničí), umožňují přijetí dalších členských států a další prohlubování. Myšlenky o flexibilním členství nejsou nové. Proto je nejvyšší čas bilancovat, jaké podoby „evropského jádra“ nebo diferencované integrace jsou již aplikovány, jaký prospěch mají pro integraci a zda by jiné formy integrace nemohly být prospěšné pro nové výzvy či rozšíření.

Termín „evropské jádro“ je spojen se jmény Wolfganga Schäubleho a Karla Lamerse, kteří jej zavedli v roce 1994. Zapomíná se však, že „evropské jádro“ na začátku integračního procesu již existovalo! Jednalo se o skupinu států, která se v roce 1950 kvůli bezvýslednosti diskuze o ústavě, přetrvávající od roku 1947 v evropském hnutí a od roku 1949 v Evropské radě, rozpadla, aby překonala slabou spolupráci států v Evropské radě, kvůli které nebylo možné zvládnout výzvy dané doby (Schneider, 2004: 12). Šest zakládajících států Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) a později Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) se rozhodlo pro vytvoření „evropské politické autority s omezenými funkcemi, ale skutečnou plnou mocí“ (Lipgens, 1986: 279). Ale i v tomto vytčeném úkolu tkví až dodnes mučivý rozpor: „omezené funkce“ poukazují spíše na volnější spojení (unie), „skutečná plná moc“ na federalizaci.

Nutné je zodpovědět následující otázky: Jaké koncepty existují, aby bylo možné nehlédě na zvyšující se počet členských států a narůstající heterogenitu dosáhnout prohloubení? Existuje potenciální jádro Evropy? Lze mluvit o avantgardě proměnlivých států? Jaký dopad by mohla mít Lisabonská smlouva? Jaké šance a jaká nebezpečí vyplývají z postupu členských zemí EU?

2. Rozšiřování a prohlubování jsou neslučitelné

Je zřejmé, že Evropská unie s 27 členskými státy je nesrovnatelná s Evropským společenstvím s 12 členy, o Evropském hospodářském společenství se šesti členskými státy už ani nemluvě. Od prvního rozšíření v roce 1973 heterogenita společenství rychle narůstala a stále gradovala. Ovšem již jednání o Amsterodamské smlouvě a o Smlouvě z Nice ukázala, že výrazná časová prodleva od konce konfliktu mezi Západem a Výcho-

dem měla za následek nejen strukturální změny ve střední a východní Evropě, nýbrž měla i dalekosáhlý dopad na EU. Ještě nikdy nebyla Unie tak nehomogenní a rozmanitá z hlediska geografického, hospodářského, společenského, kulturního, z hlediska politické tradice a politických zkušeností. Do Unie v současné době patří velké a malé, bohaté a chudé, nové a staré členské země s nejrůznějšími zájmy, potřebami, schopnostmi i nedostatkami – v neposlední řadě – i postoji ke státní suverenitě. Prohlubování evropského sjednocovacího procesu je proto stále komplikovanější.

Od uzavření Maastrichtské smlouvy v roce 1993 nebyly zaznamenány žádné výrazné integrační posuny, nehlédě na silné vědomí, že institucionální struktury EU neodpovídají vnitřním a vnějším potřebám a v žádném případě nejsou dimenzovány na další členské země. Pokud bylo možné po uzavření Maastrichtské smlouvy při 15 členských zemích dělat jen malé krůčky vedoucí k prohlubování, odkud by se mohla vzít síla na odstranění deficitů při dvaceti sedmi nebo dokonce více výrazně rozdílných členských zemích? Za takovéto situace zeslábl i německo-francouzský hnací motor. Jednání v Amsterdamu a Nice, stejně jako neúspěch evropské ústavy dokazují, že EU neměla dost sil, aby táhla 15 členských států a 12 přistupujících zemí stejným směrem. Lisabonská smlouva je sice potěšitelným pokračováním institucí a politických oblastí, ale za nádejemi, které byly spojovány s evropskou ústavou, silně zaostává. Kolotoč rozšiřování není ještě u konce.

Po členství v EU touží Island. Nárok na členství v EU vzniká i Turecku a balkánským zemím, pokud splní kritéria. Samotná EU považuje další rozšiřování za reálné. Lze říci, že EU je klubem s magnetickými vlastnostmi: státy, které bezprostředně sousedí s členskými zeměmi EU, se chtějí stát rovněž jejími členy. Očividně již jen možnost budoucího členství je dostatečnou motivací pro přiměřený vývoj a následné reformní snahy. Budoucí členství je spojeno s požadavky na provedení reformu a zároveň nabízí materiální odměny a sankce. Výsledek je však poněkud problematický: Během posledních pěti let do EU vstoupilo dalších 12 států. Na rozšíření nebyla připravena ani EU a ani všechny nové členské země nebyly dostatečně připraveny na členství. Předčasné přijetí Bulharska a Rumunska reformní úsilí neposílilo, jak se očekávalo, nýbrž ochromilo.³ EU dostala za vyučenou, že transformace členské země musí být ukončena ještě před jejím vstupem do Unie.

Od roku 1981 byla na prvním místě vždy stabilizace členských zemí z hlediska bezpečnostně-politického a demokratického. Ale i když má být v budoucnosti připra-

3) *Commission of the European Communities: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009), 402 final, 22. 7. 2009; Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on Progress in Romania and the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009) 401 final, 22. 7. 2009.*

venost zemí na vstup do EU jednoznačně prokázána, nebylo by příliš reálné očekávat, že se EU vzdá své klasické evropské bezpečnostní strategie – nabídky členství v EU. EU se bude i nadále rozšiřovat i za cenu vlastní koherence. Za jedno desetiletí by počet členských zemí Unie mohl výrazně překročit číslo 30. Heterogenita EU bude tedy i nadále narůstat. Už nyní je však jasné, že rozšiřování a prohlubování nejsou slučitelné, každopádně ne tehdy, pokud je prohlubování chápáno jako cíl pro všechny.

3. Odstupňovaná a diferencovaná integrace jsou v Evropě běžné

První krize evropské integrace – „politika prázdné židle“ francouzského prezidenta de Gaulla – byla způsobena otázkou suverenity. Když se Evropské společenství po letech krize a stagnace chystalo přijmout Velkou Británii a další státy, nechal si Londýn zaručit Paříží, že zůstane zachován lucemburský kompromis (princip jednomyslnosti). Nehledě na to Evropské společenství vyhlásilo na konferenci v Haagu v roce 1969 za cíl prohloubení integrace. Již tehdy nedosažitelné heslo znělo „Prohloubení a rozšíření“. Heslo, které se stalo pro Evropu věčným. Projevilo se i to, co bylo patrné již od krize 1965–1966: evropské státy nemohly kvůli rozdílným představám o státní suverenitě, hloubce a cíli integrace vykročit společně a současně vpřed. Ralf Dahrendorf vyšel v roce 1973 z toho, že pokrok je možný pouze v Evropě „à la carte“ (srov. Dahrendorf, 1973: 73; 1979).

Tím začal myšlenkový odklon od základního principu smluv Evropského společenství, a sice že stejné právo platí pro všechny a musí být zároveň akceptováno a uplatňováno na všechny. Tento princip už v praxi neplatil. Od začátku 70. let opakovaně docházelo k suspendování společného práva pro některé členské země, které nemohly plnit požadavky Unie. Itálii byla přislíbena zvláštní opatření v oblasti hospodářské a finanční politiky, protože nebyla schopna čelit konkurenci. Nové členské země získaly přechodná opatření. Pro Velkou Británii sice nebyla pravidla financování společného trhu změněna, po dobu více než 30 let jí však byla poskytována sleva. V obou případech by se dalo mluvit dokonce o regresi integrace. Protože byla zdůvodňována přechodnými nesnázemi – v případě Itálie tomu tak opravdu bylo –, nejednalo se o otázku rozdílných integračních cílů. Ovšem potenciál a pracovní angažovanost nepostačovaly, aby bylo možné stejné právo aplikovat na všechny členské země. Požadována byla „elastičnost místo strnulosti“ (Schneider, 2004: 19).

Od té doby jsou předmětem diskuze koncepty diferencované integrace. Jedním z těchto konceptů je koncept „vícerychlostní Evropy“, který představil Willy

Brandt v Tindemanově zprávě z roku 1975, která navrhovala reformu Evropského společenství.⁴

Mezitím se objevily četné pojmy, charakterizující rozdílné postupy v diferenčním procesu: vedle „vícerychlostní Evropy“, popř. „dvourychlostní Evropy“, pojem „odstupňovaná integrace“, „Evropa soustředných kruhů“, „L'Europe a la géometrie variable“, „L'Europe „à la carte“, „jádro Evropy“, „avantgarda“, „gravitační centrum“ a „pionýrská skupina“, „diferencovaná“, popř. „flexibilní integrace“ a konečně termín Lisabonské reformní smlouvy – „posílená spolupráce“. Kolik potu musela tato rozmanitost terminologie stát evropské myslitele!

K další integraci nemůže být nucena ani jedna z členských zemí Unie. V EU platí suverénní rozhodnutí o tom, jaké kroky jsou nesený všemi členy. Nicméně země svolné s integrací nesmějí být blokovány – možnost, jak tyto země neblokovat v integraci, nabízejí následující koncepty. V podstatě lze diskutovat o třech základních modelech:

1. „Víceychlostní Evropa“. Hlavní myšlenka tohoto konceptu spočívá v tom, že všechny státy chtějí, popř. musejí dosáhnout stejného integračního cíle. Ne všechny tyto země jsou však tohoto cíle schopné dosáhnout současně, a to především z důvodů hospodářské produktivity, a dále z důvodu politické proveditelnosti (Schäfer, 2007: 497). Skupina několika států přejímá dočasnou hlavní roli, stává se hnací silou a pohání integrační proces vpřed. Pro slabší členské státy je vyjednáno přechodné období, během kterého mohou dohnat svoje deficity. „Členským zemím není přiznáváno právo na principiálně odlišné integrační cíle, nýbrž pouze na dočasné prodloužení...“ (Schäfer, 2007: 497).

2. „Jádro Evropy“, „Evropa soustředných kruhů“ nebo „géometrie variable“. Tento koncept vychází ze skupiny členských zemí, které jsou již úzce integrovány a jsou zapojeny do všech nepovinných integračních projektů. Státy s nižším stupněm integrace jsou soustředěny kolem tohoto jádra, které je připraveno v procesu prohlubování postupovat vpřed. Obvykle byla tímto evropským jádrem myšlena skupina šesti zakládajících zemí Evropského hospodářského společenství. Základní myšlenka spočívá v tom, že jádro vytváří proud, který slabší země postupně vtahuje do hlubší integrace. Z toho vychází i dokument W. Schäubleho a K. Lamerse (Schäuble; Lamers, 1994).

4) Už v roce 1974 použil Willy Brandt pojem „odstupňovaná integrace“ a popisoval ji následovně: „V žádném případě se nemůže jednat o odpojení, nýbrž musí jít o zachování společného rámce a posílení společné střechy“. Vystoupení předsedy SPD Willyho Brandta v Paříži, 19. 11. 1974 (výtah), In: EA 1/1975, str. 33nn.

Protože byl návrh z roku 1994 zaměřen na vybudování důvěry k měnové unii, která měla být vytvořena, a její stabilizaci, vyčlenili nejprve tyto dva politici Itálii z jádra, v neposlední řadě z vnitropolitických důvodů, neboť důvěra v liru nebyla v tu dobu právě nejsilnější. Tvrdé jádro „musí být samozřejmě zapojeno nejen do všech politických oblastí, ale kromě toho i společně znatelněji jednat ve prospěch společenství než ostatní členské země a navrhovat iniciativy sloužící dalšímu rozvoji Unie“ (Schäuble; Lamers, 1994: 5). Tvrdé jádro nesmějí jiné členské země blokovat právem veta. Joschka Fischer model „jádra Evropy“ dále propracoval až do podoby avantgardy, která by mohla být chápána jako nadnárodně-federální skupina mimo EU. Země tohoto „gravitačního centra“ jsou v ideálním případě členskými zeměmi EU – smlouva ve smlouvě, kde se mluví jedním hlasem (Fischer, 2000: 9). Tato z hlediska právního od EU odpoutaná avantgarda by měla pro dosažený evropský integrační proces převratné důsledky.

Kolem tohoto kruhu se nacházejí státy vždy s menším integračním potenciálem, které se do procesu integrace zapojují, jakmile jsou jejich problémy vyřešeny a jsou na integrační proces připraveny. Kruhy jsou pojímány z hlediska funkčního, nikoho geografického a mohou dokonce přesahovat rámec EU. Jako kruhy tak mohou být chápány například Evropský hospodářský prostor, Evropská rada nebo Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Na rozdíl od konceptu „vícerychlostní Evropy“ je zde myšleno nejen na dočasnou toleranci rozdílů, nýbrž i na trvale odlišnou integrační schopnost různých skupin členských států.

Evropská měnová unie je názorným příkladem aplikace několika modelů diferencované integrace: Všechny členské země EU i přistupující země musejí projevít ochotu vstoupit do měnové unie. Účastníci se musejí kvalifikovat svými schopnostmi. Skupina již kvalifikovaných členských států kráčí v čele a vytváří v roce 1999 Euro.⁵ Další státy k měnové unii přistupují, jakmile dosáhnou určitého stupně svého rozvoje. Jako příklad lze uvést Řecko, které přistupuje k měnové unii v roce 2001, Slovinsko (2007), Maltu, Kypr (2008) nebo Slovensko (2009).

Koncept „jádra Evropy“, popř. „avantgardy“ byl příležitostně používán jako výstražný prostředek k vytváření nátlaku na vzpírající se členské země

a k poskytování výhod.⁶ Jádro Evropy evokuje i nadále myšlenku první a druhé ligy, prvořadých a druhořadých členských zemí. Když nebyla Evropská rada schopna ujednotit se na ústavě, Joschka Fischer v jednom vládním prohlášení před spolkovým parlamentem výhrůžně prohlásil: „Neodvratně by tím byl předurčen vývoj Evropy různých rychlostí a různých jader.“⁷

3. Model „Evropa à la carte“ nebo „flexibilní integrace“ vychází ze selektivní integrace, při které se členské země v konečném důsledku rozhodují, zda se chtějí zapojit do prohloubení nebo zůstat trvale v pozadí, neboť nesdílejí integrační cíl. Příkladem může být výjimka Velké Británie a Dánska v měnové unii. Zvláštní opatření pro obě členské země se stalo po neúspěšných referendech o Maastrichtské smlouvě v obou státech nezbytnou a jedinou možností, jak zabránit tomu, aby smlouva vstoupila v platnost. Opatření bylo spojováno s nadějí, že, jak uvedl svého času Jean Monnet, Velká Británie bude Unii následovat, pokud bude integrace úspěšná. Naděje byla vkládána do působení dostředivých sil v rámci Evropy. Dnes – 10 let po zavedení měnové unie – je zřejmé, že výjimka pro Londýn a Kodaň na delší dobu je zcela jasná, přestože je úspěch Euro nepochybný a v době světové finanční a hospodářské krize Euro dokazuje své přednosti.

Mluvíme-li o euru, máme zdánlivě co do činění se členskými zeměmi („Ins“), přistupujícími zeměmi („Pre-ins“) a stálými nečlenskými zeměmi („Outs“). Realita je ovšem mnohem složitější: Tři modely představují v evropské skutečnosti manželský trojúhelník. Švédsko by bylo schopné zavést euro, od jeho zavedení se však distancuje a EU toto rozhodnutí toleruje. Tímto Švédsko formálně neplní kritéria členské země a obchází členství. Zatímco je Velká Británie členskou zemí s formální výjimkou, Švédsko je členskou zemí s neformální výjimkou a představitelem Evropy „à la carte“. Kromě toho se setkáváme s členskými i nečlenskými zeměmi EU, které svoje kurzy váží na euro, přejímají peněžní politiku Evropské centrální banky a tím jsou de facto členy měnového prostoru – aniž by se ovšem mohly spolupodílet na rozhodnutí. K takovým zemím patří Švédsko, Dánsko a nové členské země, stejně jako Bulharsko ještě před svým vstupem do EU (Herz; Hild, 2007: 505).

Překrývání se různých koncepcí je obzvláště markantní na postoji k jednotné evropské měně, ale i v jiných oblastech dochází již po léta k prohlubování spolupráce jak

5) Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992, Zpráva o konvergenčních kritériích podle článku 109j Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, čl. 102–109.

6) Například při jednání o Jednotném evropském aktu a vládních jednáních o ústavní smlouvě.

7) Prohlášení spolkového ministra zahraničí Joschky Fischera před spolkovým parlamentem dne 11. prosince 2003, cit. podle: *Das Parlament*, 15. 12. 2003, str. 17.

podle modelu „vícerychlostní Evropy“, tak i podle modelu „diferencované integrace“. Schengen vznikl v roce 1995 mimo rámec Evropského společenství a byl integrován až do Amsterodamské smlouvy. Schengenský prostor je dalším příkladem klubu v klubu. Pro členství v tomto klubu je nutné nejprve prokázat určité schopnosti, aby mohlo dojít k úplné participaci; pohraniční kontroly musejí dosahovat určité kvality. Zvláštností je, že se do schengenského prostoru v plné míře a na právním základě zapojily i nečlenské státy EU jako například Island, Norsko a Švýcarsko, zatímco Velká Británie, Irsko a Dánsko převzaly jen některé části dohody.

Od uplatňování Charty základních práv EU je na dobu neomezenou osvobozena Velká Británie, Dánsko a Polsko. Příkladem prohloubení je i Sociální charta. Londýn se k ní sice nejprve nepřipojil, ale Tony Blair ji později pro svoji zemi přece jen přijal. Rovněž Evropská bezpečnostní a obranná politika byla zahájena jen malou skupinou členských zemí a dodnes do ní nejsou všechny členské země zapojeny. Zdá se, jako by stranou od starého nadnárodního smluvního jádra – vnitřního trhu – musely být nové komplexy prohloubení vytvářeny nejprve mimo smlouvy a až poté ve skupinách prosazovány. Dosažení pokroku v integračním procesu ve smyslu hlubší spolupráce s odsunem suverenity s cílem vyhovět velkým novým výzvám globalizace a vnějšímu ohrožení, je v rámci EU s 27 členskými státy nereálné. Pokroku je možné dosáhnout pouze prostřednictvím různých modelů prohloubení spolupráce. Narůstající vágnost termínů – počínaje jádrem Evropy až po flexibilní integraci a posílenou spolupráci – svědčí o poklesu stukturovanosti procesů prohloubení.

4. Jádru existuje – ale je „roztřepené“

Obraz integrující se Evropy je tudíž velice rozmanitý a chvillemi málo přehledný. Nemáme ale přece jen co do činění s jádrem Evropy, tak jak jej chápají Schäuble a Lamers, či s avantgardou, tak jak ji vidí Joschka Fischer? V obou případech se jedná o úplné zapojení šesti zakládajících států do všech oblastí prohloubení, přestože ne všechny se jej účastnily od úplného počátku. Itálie nebyla zapojena do bezpečnostní a obranné politiky. Výjimku představuje rovněž Průmská dohoda o zintenzivnění bezpečnostně-politické spolupráce uvnitř Unie, kterou nepřijala Itálie, Rakousko a Španělsko se k dohodě připojily. Průmská dohoda je stejně jako Schengenská dohoda příkladem posílené spolupráce nejprve mimo smlouvy (Kietz; Maurer, 2006). V budoucnosti se bude avantgarda, která se odlišuje od zakladatelských států, objevovat určitě častěji.

Hlavními mysliteli a motorem integrace byly ve všech případech Německo a Francie. Německo-francouzské vztahy se ovšem poněkud zkomplikovaly: Francie zatím stále ještě nenašla svoji roli v Evropě, která je stále silněji pod vlivem Německa a rozšiřuje se na Východ. Onu „pocitovanou významnou moc“ Francie hledá v krystalických bodech, zajišťujících jí politické přednostní postavení – jedním z těchto projevů byl

návrh na vytvoření Středomořské unie. Německo však ještě nelze chápat jako zemi, která by byla natrvalo v této své ústřední úloze zakotvena a ostatními státy akceptována. Tato situace vede k rozmlškám mezi oběma vládami, jejichž negativní dopad na Evropu byl znatelný během procesu v Nice. Ani za prezidentství N. Sarkozyho není strategický soulad mezi oběma státy bezproblémový; zcela zřetelné to bylo na vztahu k Rusku, na postoji k Číně a ve středomořské politice. Motor vynechává a oslabuje jádro Evropy. Navíc je cesta prohloubené integrace v rámci EU – dvě desetiletí po sjednocení Německa – kritizována nejen Spolkovým ústavním soudem, ale zároveň i ztěžována bavorskými politiky. Blízkost zakládajících států k sobě navzájem a ochota – jak uvádějí Schäuble a Lamers – „společně znatelněji jednat ve prospěch společenství“ (Schäuble, Lamers, 1994: 5) bude v budoucnosti nezbytná, pokud chce Evropa přežít 21. století. Nezbytné je vzhledem k ožehavé rovnováze obou států rovněž i to, aby oba státy – Německo i Francie – spolupracovaly na integračních projektech. V opačném případě by zajisté docházelo k blokádám a neúspěchům.

Které členské země by mohly být ještě zařazeny do jádra Evropy? Joschka Fischer navrhl kdysi jako avantgardu tzv. skupinu Euro-11. Tato skupina šla v čele v „technické“ sféře, ovšem v politické oblasti je tato skupina méně koherentní a nesdílí všechny integrační oblasti. Jako skupina Euro-16 už tato skupina nemůže být považována za politicky dostatečně koherentní, aby jako jádro nebo avantgarda posouvala integraci vpřed a působila jako gravitační centrum. Otázkou tedy zůstává, jaké země lze již nyní nebo v blízké budoucnosti považovat za jádro: uvažovat bychom mohli o Španělsku, Portugalsku a Rakousku, v budoucnosti o zemích střední a východní Evropy, ve kterých však v poslední době dochází k rychlým změnám vlády a tím pádem až k příliš velkým proměnám evropské politiky na to, aby mohly být tyto země považovány za jádro. Nicolas Sarkozy je zastáncem začlenění Španělska a Velké Británie do jádra Evropy. Nelze ale říci, že Londýn by za Gordona Browna nebo Davida Comerona byl do srdce Evropy zakotven silněji než za Tonyho Blaira.

Evropa 21. století již není Evropou poloviny minulého století, v níž si jádro Evropy mohlo na zcela prázdné ploše s novou politickou konstrukcí podmanit novou oblast. Podmínky pro jádro Evropy jsou také naprosto jiné než byly v 90. letech 20. století. V dnešní době existuje komplexní systém závazků, *acquis communautaire*, jejichž ztráta by měla negativní dopad na blahobyt, význam a stability Evropy.

Již budování výhrůžné kulisy „jádra Evropy“ vedlo k nasazení protikoalic. Polsko a Španělsko podnikly první kroky v konfliktu ohledně politiky s Írákem v roce 2003. Opodál stojící členské země EU interpretovaly myšlenky o jádru Evropy jako pokus vnutit EU direktivu, nebo dokonce jako pokus o budování nové hegemoniální politiky. Tato politika měla být explicitně a trvale překonána v roce 1950 nadnárodními evropskými strukturami. Zvláštní skupina v rámci EU s vlastními integračními formami, a dokonce i – na návrh Joschky Fischera – vlastními institucemi, by u ostatních členských zemí vyvolala obvyklou alergii na „direktivu“ a strach z marginalizace. Uvedme jako pří-

klad důsledky pro německo-polské vztahy, pokud by Německo bylo součástí formálního jádra a Polsko by se nacházelo vně tohoto jádra.

Reformní smlouva připouští vystoupení z EU. Teoreticky by bylo možné odštěpení určité skupiny členských zemí od Unie a založení nového společenství. Pomíne-li otázku, zda by toto bylo pro státy z hlediska vnitřní politiky vůbec realizovatelné, zda by tento čin neztroskotal už na novém vyjednávání o stavu integrace, tento scénář nové unie není reálný, v lepším případě představitelný v rámci rozšířené a roztřepené, zároveň zcela blokové EU v mezinárodní tísní. Nejen nové členské země by mluvily o „dvoutřídní Evropě“, zejména pokud by se tradičně směrodatné členské země zřejmě nacházely mimo toto jádro. Pokud však uvážíme problémy spojené s prosazováním evropských smluv, můžeme konstatovat, že by toto jádro nemělo sílu politicky vybudovat svoji vlastní organizaci, tuto poté řídit a zároveň coby gravitační centrum udržet pohromadě EU a tuto táhnout s sebou.

Pravděpodobným důsledkem by byly „vyrovňovací koalice“ s ničivými dopady na evropskou politiku, na důvěru uvnitř společenství a solidaritu. Založení nového společenství mimo rámec EU by uvrhlo Evropu do krize, protože by ztroskotalo stabilní společenství, které bylo s velkým úsilím budováno v průběhu posledních 50 let. EU potřebuje magnet, nacházející se uvnitř Unie, aby bylo něčím více než jen zónou volného obchodu či Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Ve svém důsledku by cena za vytvoření nového společenství byla příliš vysoká. Nepřineslo by zisk, ale jen ztrátu. Důsledkem by bylo oslabení stability EU a její degradace. Existence jiné formy než jen pevně daného „roztřepeného“ jádra není možná.

5. Ústava o formě prohloubení nebude (ještě dlouho) existovat

Úvahy o užší spolupráci jádra byly od roku 1994 spojené nejen s představou vytvoření akceschopnější, koherentnější a političtější unie, ale i s představou vytvoření evropské ústavy, která by definovala evropskou finalitu. Wolfgang Schäuble a Karl Lamers zmiňují ve svém prvním dokumentu z roku 1994 nezbytnost „dokumentu podobného ústavě“; při novém výkladu svých myšlenek v roce 1999 explicitně požadují ústavu (Schäuble; Lamers, 1999: 4). Stejně tak Joschka Fischer ve svých úvahách na Humboldtově univerzitě v roce 2000 vychází z toho, že avantgarda je ochotna k zásadnímu federálnímu přetvoření institucí EU a na základě „smlouvy ve smlouvě“ v EU o to usiluje. Tato „smlouva ve smlouvě“ je „jádro ústavy“ (Fischer, 2000: 6).

Dvakrát za posledních 25 let by se dalo mluvit o posunu směrem k evropské ústavě: V roce 1984 Evropský parlament předložil ústavní dokument, který byl, aniž by vyvolal větší pobouření, „odložen do šuplíku“. O 20 let později předložil ústavní konvent další návrh evropské ústavy, který po letech angažované a vzrušené diskuze a klidu, označované jako „reflexní fáze“, ztratil na vážnosti. Stojí za povšimnutí, že i jádro za-

kládajících států vnímá integrační procesy jako úspěšné jen tehdy, pokud nejsou spojovány se smlouvami, které by na základě svého ústavního charakteru naznačovaly definitivní finalitu EU. Připravenost k prohloubení nelze při tak velkých locích z láhve označené etiketou „politická unie“ předpokládat ani při šesti zakládajících zemích, zvláště pokud je vázána na referendum: Maastrichtská smlouva byla přijata ve Francii jen těsně, ústavní smlouva neuspěla ve Francii a Nizozemí – dvou zakládajících členských zemích.

Lisabonská reformní smlouva byla pečlivě zbavena všech symbolů připomínajících státnost a ústavu – vlajky, hymny, úředního označení. Ze zkušenosti vyplývá, že ambice politiků jsou po takovýchto nezdarech na značné období omezeny. Nové snahy zatím nelze očekávat, protože počet chyb, které si politika může dovolit, je omezený. Zhruba již 60 let se Evropa snaží o ústavu a v současné době je málo pravděpodobné, že se vytvoří skupina, která ji bude chtít prosadit. Jelikož by při smlouvě mimo rámec EU – ať už s ústavním charakterem nebo bez něj, jak ji navrhuje Fischer – museli rozhodovat parlamenty a občané předpokládaného jádra Evropy, je obtížné si takový akt v blízké budoucnosti představit.

Nedávno se Evropa rozhodla pokračovat po tradiční přírůstkové cestě pomalých reforem, nejprve zapojit všechny členské země a „finalité politique“ nechat opět otevřenou. Některá institucionální opatření Lisabonské smlouvy vycházejí poznenáhlu vstříc „příznivcům ústavy“. Možnost vystoupení z Unie na straně jedné a pravidla pro „posílenou integraci“ na straně druhé umožňují prohloubení, aniž by existoval plán, jak dosáhnout konečného cíle. Jasnější pravidla pro posílenou spolupráci a možnost zbavit se blokujících zemí cestou trvalé výjimky naznačují, že prohloubení má i nadále šanci na graduální cestu, pokud by mohlo dojít ke konečnému zlomení irské blokády. Pro rezignaci na nadnárodní Evropu mimo rámec evropských smluv mluví i další důležité důvody: Pro bezprostřední budoucnost je důležité nenarušit proces ratifikace Lisabonské smlouvy.

Lisabonská smlouva nabízí některé institucionální novinky, jejichž dopad se teprve projeví. Bude nově upravené prezidentské vyžadovat připravenost k integraci? Nebo ji bude v některých zemích spíše brzdit? Jaký vliv budou mít rozšířená práva parlamentu? Dříve než se opět veřejně začnou odehrávat hry o ústavě, je nutné počkat na další vývoj.

6. Východisko: diferencovaná integrace – nadnárodní nebo mezivládní

Vývoj Unie ukázal, že hluboko zasahující první integrační kroky, které jsou rozhodující jak pro budoucí soudržnost, tak i pro legitimaci EU, mohou být učiněny jen některými státy. V této souvislosti je nutné zmínit Euro a Evropskou centrální banku a další nástroje, které přispívají jak k vnitřní, tak i k vnější bezpečnosti EU. Od EU se očekává, že bude

vystupovat jako efektivní globální aktér – její heterogenita ovšem brání tomu, aby mohly být rychle učiněny nezbytné kroky, například v otázkách bezpečnosti.

Reformní smlouva navazuje na Smlouvu z Nice a ve článku 10 nabízí „posílenou spolupráci“ jako nástroj prohloubení. Posílená spolupráce je možná v oblastech, které nespádají výhradně do kompetencí EU (například ne v oblasti vnitřního trhu) a může využívat orgány Unie. Hospodářská, sociální a územní soudržnost Unie nesmějí být touto spoluprací narušeny. Posílená spolupráce „je zaměřena na podporu uskutečňování cílů Unie, ochranu jejich zájmů a posílení integračního procesu. Je otevřena všem členským zemím“, pokud tyto plní „vždy dle daných okolností stanovená kritéria“.⁸ Členské země zapojené do posílené spolupráce a Evropská komise jsou povinny podporovat účast co možná největšího počtu členských států. Významná je ve článku 10 Lisabonské smlouvy myšlenka jádra nebo avantgardy, které jsou v rámci odstupňované integrace hnací silou a jsou zdrojem integračního proudu, který s sebou strhává další nebo všechny členské země. Evropské orgány – Evropská komise, Evropský parlament, Rada EU, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku – jsou o vývoji pravidelně informovány. Věrnost avantgardy Unii je garantována právně, stejně tak jako její kontrola evropskými institucemi.

Odvážní „pionýři“ jsou ale závislí na Evropské radě: Jejich prohloubená spolupráce je závislá na souhlasu Rady, který Rada udělí tehdy, pokud „zjistí, že cíle, o které je v rámci této spolupráce usilováno, nemohou být dosaženy Unií během zastupitelného časového období“.⁹ Ten, kdo je seznámen s časovými událostmi EU, jistě tuší formální delší krizové procesy, které musejí předcházet, dříve než je Rada ochotna vydat svůj souhlas. Definována je rovněž velikost avantgardy: devět států – tj. za současných podmínek třetina členských zemí – se musí sejít. Orgány EU se podílejí na rozhodnutí: V žádosti, která je předkládána Evropské komisi, musí být prohloubení zdůvodněno, následně Komise může předložit návrh Evropské radě. Rada a Evropský parlament musejí vyjádřit svůj souhlas.

Pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku – oblast, která je pro posílenou spolupráci obzvláště zajímavá – platí ztížená pravidla: žádost musí být směřována Evropské radě. Stanovisko ke koherenci záměru v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie musí zaujmout vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, Komise zaujímá stanovisko ke koherenci v ostatních oblastech. Evropský parlament obdrží zprávu, konečné jednomyslné rozhodnutí musí přijmout Evropská rada.

Tato pravidla se ostatně nijak závažně neliší od pravidel Smlouvy z Nice, která stanovila kvórum osm členských zemí. Doposud však tato pravidla nebyla aplikována. Dá se předpokládat, že se ani v budoucnosti nenajde dostatečný počet členských zemí, neboť až doposud byla avantgarda tvořena vždy menším počtem členských zemí. Z tohoto důvodu lze stejně jako v minulých letech očekávat prohloubenou spolupráci mimo rámec Smluv. Posílená spolupráce v rámci Smluv bude komplikovaná, neboť zasedání skupiny se účastní všechny členské země, i když nemohou spolurozhodovat. Ovšem členské země, které získávají kompletní informace a jsou do projednávání otázek zapojovány, by se bez pochyb mohly snadněji připojit k avantgardě. Tímto postupem se předchází případným námitkám o marginalizaci či diskriminaci.

Postup vpřed mimo rámec evropské smlouvy je viditelný z „Prümské dohody o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti“¹⁰, kterou uzavřelo sedm členských států EU v roce 2005 mimo rámec EU. Na posílenou spolupráci v rámci Smlouvy z Nice bylo rezignováno. Přesto však Prümská smlouva nevedla k rozštěpení EU, ke smlouvě se připojilo dalších deset členských zemí a ustanovení Prümské dohody jsou integrována do třetího pilíře Lisabonské smlouvy. Pro země, které uzavřely Prümskou dohodu, však i nadále zůstávají zachována vlastní práva, například policejní pronásledování. Z toho vyplývá, že i spolupráce mimo rámec EU může způsobit věst k prohloubení.

7. Diferenciace a flexibilita jako řešení procesu rozšíření EU?

V zásadě se zdá, že je EU v současné době jednotná: Nové členské země sice nejsou vítány, jsou ale v případě balkánských zemí chápány jako nepostradatelné, a sice z důvodu vlastní bezpečnosti a stability států. Nabízí se otázka, jakou podobu bude mít v budoucnosti spolupráce EU se sousedními státy. Je flexibilní integrace možností, jak připoutat státy jako Turecko a další potenciální kandidátské země na Východě a Jihu k euroatlantickému společenství, aniž by musela být Unie jejich plnohodnotným členstvím přetěžována a aniž by docházelo k dalšímu „roztažení, ztrátě identity a desintegraci“ (Maurer, 2007: 4)? Možností by bylo „privilegované partnerství“, „částečné členství“ nebo „modulované členství“.

Podobné formy spolupráce jsou už aplikovány: Bývalé státy Evropského sdružení volného obchodu (EFTA) sdílejí – až na několik výjimek – s EU vnitřní trh a mo-

8) Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, čl. 280 c.

9) tamtéž, čl. 10, 2.

10) Databanky státních poznávacích značek, výměna dat, analýza DNA, databanky, opatření k boji se zločinem, společné nasazení policejních jednotek, katastrofy, boj s terorismem, účastníci: Německo, Francie, Belgie, Nizozemí, Lucembursko, Španělsko, Rakousko.

hou se účastnit programů a politických projektů Unie. Turecko je jako jediná nečlenská země Unie součástí celní unie: v obou případech musel být přijat odpovídající *acquis communautaire*. Euro-mediteránní partnerství (EMP) s deseti středoziemními sousedy může být rozšířeno na veškeré politické oblasti. V současné době má toto partnerství podobu politické a bezpečnostně-politické spolupráce, dále spolupráce v oblasti hospodářské, finanční, sociální a kulturní. Do roku 2010 by měla být vytvořena zóna volného obchodu.

Tak by mohly být vytvořeny „v rámci odlišné politiky členských zemí moduly vyšší a nižší integrační schopnosti a ochoty k integraci“ (Maurer, 2007: 2), lišící se vždy podle státu – například Turecko, další středomořské země, Ukrajina nebo Gruzie. Další zapojení Turecka do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP) a do Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) coby členského státu NATO by bylo poměrně snadno realizovatelné.¹¹

Moduly částečné integrace nebo privilegovaného partnerství by musely poskytovat dostatečnou motivaci pro zřeknutí se komplexního členství. Motivací by mohla být odstupňovaná a podle oblasti flexibilní integrace s vlastními institucionálními strukturami, obzvláště pokud by pozdější plné členství zůstávalo otevřené.

Zapojení prvků odlišné integrace do procesu rozšiřování využívá postupu, který je již mezi členskými státy EU a nečlenskými státy v západoevropském prostoru aplikován.

8. Závěr

Velice rozdílná hospodářská, politická a technologicky-infrastrukturní situace v současných 27 členských zemích Unie nepřispívá k uskutečnění společných kroků skoro ve všech politických oblastech. Bez diferenciací není možné žádné prohloubení a žádné rozšíření! Také odstupňovaná integrace, v rámci které se všechny členské země mohou shodnout na jednom cíli s časově různou realizací, není příliš pravděpodobná. EU potřebuje hnací sílu několika členských států, které vykročí jako první, jen tak lze dosáhnout hlubší integrace. V rámci Unie neexistuje žádné tvrdé a konstantní jádro, které by sdílelo veškeré dosavadní politické oblasti a provádělo veškeré prohloubení společně. Snad existují jádra v různých politických oblastech, kluby v klubu, která jsou shodná a integrační kroky podnikají nejprve mimo Smlouvu. Příležitostně jsou do činnosti zapojovány třetí státy.

11) Turecko již sdílí s EU Společné postoje, připojuje využití zařízení NATO misemi, vednými Unii, zapojilo se do vojenské mise Concordia v Makedonii. Hranice jsou připraveny čít evropské bezpečnostní zájmy například v Iráku.

Tato pestrá Evropa (patchwork) je flexibilní. Znamená to, že je diferencovaná integrace účinným prostředkem proti stagnaci, která se projevila při problémech Lisabonské smlouvy? A možnost zabránit rozšiřování Unie tím, že bude umožněno částečné členství? Ano, neboť už dlouho se formální i reálné členství v mnoha případech rozpadá. Ostatně: diferencovaná integrace je nevyhnutelná, ale ne naprosto bez rizika:

1. V první řadě utrpí transparentnost a legitimita rozhodování. Kdo bude schopen zorientovat se v nové nepřehlednosti? Jaká skupina států nese zodpovědnost za jakou politiku, případně za jakou část politického oblasti? Jen posílená spolupráce v rámci Smlouvy stanovuje institucionální opatření a kontroly a zároveň se na ní podílí také Evropský parlament.

2. Navzájem se překrývající skupiny s rozdílnou integritou by mohly zkomplikovat nebo znemožnit pravidla, která jsou z hlediska právního naprosto jasná. To platí o to více, protože právní tělesa Společného práva zahrnují stále více politických oblastí a diferencovaná integrace by se s ním mohla dostat do konfliktu (Kietz, Maurer, 2006: 3). Institucionální soudržnost a práce-schopnost jsou ohroženy, zákonodárství hrozí rozklad.

3. Zvláště vytvoření avantgardy mimo Unii a flexibilní integrace nečlenských států EU představují riziko vzniku paralelních institucí.

4. Mohlo by dojít k prohloubení problémů identity, pocit příslušnosti k „osudovému společenství“ s podobnými problémy a společnou budoucností by mohl postupně ustupovat.

5. Členské země mohou umožnit prohloubení jen v rámci určité skupiny členských zemí, a tak dosáhnout negace politického a nadnárodního charakteru Unie, potlačení mezinárodních rozhodovacích struktur a trvale zabránit federalizaci a Evropské ústavě.

6. Přijetí nových členských zemí by mohlo být zjednodušeno, neboť obě strany od začátku vycházejí z trvalé výjimky, což vede k Evropě „à la carte“ a roztřepení toho, co dnes považujeme za jasně vymezenou Evropskou unii.

7. Pokud by mělo dojít k (nepravděpodobnému) formálnímu založení jádra Evropy po vystoupení z Unie (v souladu s Lisabonskou smlouvou), mohlo by to vést ke krizi a oslabení Evropy a způsobit jak rivalitu mezi novým celkem a zbytkem Unie, tak i rozpad evropských struktur.

Evropa je jednotou v rozmanitosti. Může ovšem existovat rozmanitost, která nahradí jednotu chaosem. Umění je najít správnou míru zespolečnění a flexibility. Reformní smlouva se o to pokouší tím, že nabízí „posílenou spolupráci“ v rámci Smlouvy. Zda bude toto řešení akceptováno, to ukáže čas. Není pochyb o tom, že ke spolupráci bude docházet i mimo EU. Tato spolupráce je v současné době pravděpodobnější, neboť politici se bojí usilovného přesvědčování a populistické výroky jsou také účinnější tehdy, pokud jsou jednoznačně nesprávné – irské referendum je toho důkazem. Pravděpodobnou oblastí prohloubení mimo rámec Smluv je především oblast vnitřní a vnější bezpečnosti (obrana, prostor pro svobodu, bezpečnost a právo).

Za integrační pokroky jak v rámci, tak i mimo rámec institucí EU nesou primární zodpovědnost zakládající země. I nadále platí to, co zdůrazňovali jak Wolfgang Schäuble a Karl Lamers, tak Joschka Fischer: Německo-francouzská spolupráce je základem každého pokroku. Toto „vedení“ je nevyhnutelné, v Unii s 27 členskými státy jsou však třeba ještě další partneři. Je nepřijatelné, aby se objevilo podezření na hegemoniální politiku v rámci EU; antihegemoniální konsenzus je základem pro zachování a další rozvoj EU.

Toto otevřené jádro, popř. jádra, zůstává i nadále magnetickým pólem, bez něhož by Unie ztratila svůj nadnárodní charakter a tím pravděpodobně i svoji schopnost v budoucnosti vystupovat jako evropský a globální aktér v oblasti hospodářské a politické. Diferencovaná integrace je bez tohoto jádra nepředstavitelná. Nemyslitelná je rovněž bez právního řádu Evropské unie, který musí stanovovat pravidla celní unie, vnitřního trhu i pravidla konkurence. Je jen na zodpovědnosti skupiny států, která je hnací silou Unie, aby neutopila revoluční myšlenky společných nadnárodních institucí a rozhodnutí v evropské osudové společnosti. „Kdo chce uchovat kytici evropské integrace čerstvou, musí ji dát do malé vázy, dokud nenajde velkou“ (Sommer, 1994). Ideální je, pokud je vybrána jedna z moderních váz s několika oddíly, které se otevírají směrem ke středu, jádru! V tomto případě nebudou ani v budoucnosti chybět nové hraniční regiony, na kterých budou moci být sledovány důsledky otevření hranic a přeshraniční spolupráce.

Literatura:

Commission of the European Communities: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009), 402 final, 22. 7. 2009

Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on Progress in Romania and the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009) 401 final, 22. 7. 2009.

Dahrendorf, Ralf (1973): Plädoyer für die Europäische Integration, München, Zürich.

Dahrendorf, Ralf (1979): A Third Europa? Third Jean Monnet Lecture, Firenze.

Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Přednáška na Humboldtově univerzitě v Berlíně 12. května 2000, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, FCE 12/00 (Spezial 2).

Herz, Bernhard; Hild, Alexandra (2007): Ist die EWU ein Modell für eine EU der zwei Geschwindigkeiten? Wirtschaftsdienst 8/2007, str. 495–511.

Kietz, Daniela; Maurer, Andreas (2006): Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 24, Mai 2006.

Lipgens, Walter (ed.) (1986): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984, Europa Union Verlag, Bonn.

Maurer, Andreas (2007): Alternativen denken!, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 36, Juli 2007.

Schäfer, Wolf (2007): Differenzierte Integration, Wirtschaftsdienst 8/2007, str. 495–498.

Schäuble, Wolfgang; Lamers, Karl (1994): Überlegungen zur europäischen Politik, Bonn, 1. září 1994.

Schäuble, Wolfgang; Lamers, Karl (1999): Europa braucht einen Verfassungsvertrag. Überlegungen zur europäischen Politik II, Bonn, 3. května 1999.

Schneider, Heinrich (2004): „Kerneuropa“. Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, EI Working Paper Nr. 54, Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien.

Sommer, Theo (1994): Wer auf alle wartet, kommt nie ans Ziel, Die Zeit, 15. 9. 1994.

Vystoupení předsedy SPD Willyho Brandta v Paříži, 19. 11. 1974 (výtah), In: EA 1/1975.

Das Parlament, 15. 12. 2003.

Linda Piknerová

Deviantní podoby státnosti – příklad kvazi států¹

Abstract:

The article deals with taxonomy of quasi states entities in two different perspectives. The first one is based on Robert Jackson's theory and theory of empirical statehood, the second one examines concept of juridical statehood and limits of international recognition. The text tries to distinguish between many parallel terms which are related to the empirical and juridical statehood. Pål Kolstø's approach is based on positive attributes of statehood which are entire part of his quasi state view. There are mentioned some examples of quasi states entities (current and ancient as well) and perspectives of future possible development. There are named some unique examples (Principality of Hutt River, homelands in South Africa, Boer republics in former Bechuanaland protectorate) which can be involved into neither of quasi states category.

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Politické systémy zemí východní Asie.

Úvodem

Mezinárodní politiku obohatilo v uplynulých dvou desetiletích množství teoretických konceptů, jejichž základním východiskem bylo zpochybnění konvenčního pojetí států coby nejrozšířenější formy politicko-společenské organizace prostoru. Pozornosti se nově dostalo těm jednotkám, které nenaplněly všechna potřebná kritéria moderního státu, a současně je nešlo z různých okolností ignorovat. Fenoménem 90. let se staly *slabé státy* (weak states), jejichž existence byla v důsledku událostí z 11. září 2001 dávana do souvislosti nejen s humanitárními problémy, ale také (a stále častěji) do kontextu ohrožení mezinárodní bezpečnosti. Vedle slabých států začali politici i teoretici hovořit o státech *zhroutených* (collapsed), *rozpadlých* (failed), *rozpadajících se* (failing) či tzv. *kvazi státech* (quasi states), přičemž konkrétní užití daného termínu je spíše otázkou osobního vkusu a pocitu nežli aplikací široce rozpracovaného (a všeobecně přijímaného) teoretického konceptu. Přesto mezi uvedenými pojmy existují zřejmé (i když propustné) hranice, které je třeba při zkoumání *soudobé státnosti* (statehood) respektovat.

Předkládaná studie si klade za cíl vymezit koncept kvazi státu a představit jej coby jednu z deviantních forem státnosti. Základním nástrojem pro conceptualizaci termínu budou práce Roberta H. Jacksona a Pála Kolstø, kteří jsou stoupenci dvou krajních pohledů na kvazi státnost. Klíčovou domněnkou, od níž jsou veškeré úvahy v textu odvozeny, je, že kvazi státy jsou derivátem moderního státu. Problematizace moderního státu coby referenčního objektu a zpochybnění jeho významu je vynecháno, přestože si autorka textu plně uvědomuje nebezpečí plynoucí z tohoto záměrného opomenutí. Rozsah textu však neumožňuje detailně se zabývat jinými pohledy na státnost jako takovou a nutí nás vzít za základ moderní stát, který i dnes zůstává hlavní formou politicko-společenské organizace prostoru.

V první části stati bude proto vymezen koncept (moderního) státu s jeho základními atributy s důrazem na vnitřní a vnější aspekt státnosti a k ní se vážící suverenitu. Právě suverenitě bude věnována největší pozornost, neboť od jejího nabytí (či nenabytí) je odvozena (oficiální) mezinárodní existence státu. Druhá kapitola vychází z přístupu Jacksona a jeho pojetí kvazi státnosti, které dává Jackson do přímé souvislosti s všeobecně akceptovaným právem na *sebeurčení* (self-determination), k jehož plněnímu prosazení došlo v důsledku dekolonizace resp. dekomunizace v druhé polovině 20. století. Další část bude věnována Kolstømu a jeho definici, přičemž vedle odlišení kvazi států od jiných deviantních forem státnosti bude pozornost věnována také (i historickým) příkladům, o nichž můžeme v této souvislosti hovořit. Závěr shrne Jacksonův i Kolstøho přístup ke kvazi státnosti a ukáže konkrétní příklady, na nichž lze pochopit rozdíl v obou představených pohledech.

2. Stát coby politicko-společenská organizace prostoru

Od 15. století v důsledku zámořských objevů začala Evropa dominovat světu a během dvou století se z dřívější periferie stalo centrum celého známého světa. Nutnou součástí tohoto výsostného postavení bylo rozšiřování evropského způsobu myšlení, vědění a formy vlády do všech známých oblastí, přičemž s přijetím Vestfálského míru (1648) se základním stavebním prvkem mezinárodního systému stal vestfálský (později moderní)² stát založený na klasickém (bodinovsko-hobbesovském) pojetí suverenity kombinující vnitřní a vnější aspekt (viz níže).

2.1 Atributy státnosti

Abychom mohli mluvit o vestfálském (či moderním) státě, musí daná entita splňovat tři základní předpoklady: obyvatelstvo musí být trvalého charakteru (aspekt personální), žít na vymezeném území (aspekt teritoriální) a musí existovat alespoň základy politicko-právní organizace moci (Klíma, 2003: 104). Uvedené charakteristiky musí být trvalé povahy, čímž jsou eliminovány excesy v podobě krátkodobých pokusů o odtrhnutí či dočasná absence ústřední vlády kontrolovat vymezené území. Schopnost centrální autority spravovat určité území a efektivně zde distribuovat veřejné statky (public goods) zejména pak bezpečnost a blahobyt (srov. Rotberg, 2004: 3) zřetelně odkazuje k existenci tzv. vnitřní suverenity vycházející z institucionální stability řídicích orgánů. Na tomto místě učiňme první (a nikoliv poslední) terminologickou odbočku. Aniž by došlo k posunu v obsahovém významu, používá Stephan Krasner pro vnitřní díl suverenity termín *domácí suverenita* (domestic sovereignty), Robert Jackson pak hovoří o *suverenitě empirické* (empirical) či *pozitivní* (positive). Tu lze ztotožnit s výrazem *de facto* (de facto state) užívaným Pálem Kolstøem (srov. Jackson, 1987: 529; Kolstø, 2006: 725). Přes bohaté pojmosloví, jež je dílem neschopnosti vytvořit ucelenou teorii a dílem neochoty některých odborníků upustit od vlastních termínů, však stále máme na mysli schopnost centrální

2) Někdy jsou pojmy vestfálský a moderní stát používány jako synonyma, nicméně se lze setkat i s názorem opačným. Stoupenci zřetelného vymezení obou termínů poukazují na fakt, že vestfálský stát nebyl vnitřně moderním (tj. jeho společnost nebyla racionalizována a industrializována) a disponoval pouze modernitou vnější, tedy uznáním ze strany kvalitativně stejných jednotek. K vnitřní modernitě se tento vestfálský stát musel teprve dobrat. Např. Osiander spatřuje význam roku 1648 spíše v jeho symbolické rovině a považuje jeho uzavření za pouhé potvrzení zásad z roku 1555 (Augšpurský mír) a hovoří o vzniku vestfálského systému až v souvislosti s 19. stoletím, kdy došlo k racionalizaci a modernizaci společnosti (Osiander, 2001: 283–284). Pro potřeby této statě není nutné mezi nimi rozlišovat, neboť oběma je vlastní koncept suverenity.

vlády efektivně na daném území distribuovat veřejné statky a uplatňovat vůči svému obyvatelstvu (a nejen jemu) legitimní monopol na použití násilí.

S přihlédnutím k dnešní realitě mezinárodního systému je pro existenci státu důležitější, disponuje-li tzv. vnější suverenitou, tedy, je-li jako stát uznáván jinými, již uznanými státy a považují-li se tito aktéři za sobě rovné.³ Opět se zde setkáváme s rozličným názvoslovím, od Jacksonovy *negativní* (negative) resp. *právní* (juridical) suverenity, přes Kolstého *de iure* (de iure) stát až po Krasnerovu *mezinárodně-právní* (international legal) suverenitu (Lake, 2003: 305), jež opět ve své podstatě odkazují k jedinému, a sice schopnosti vystupovat v mezinárodním systému coby stát, jehož uznání je výrazem všeobecného konsensu.

2.2 Nabytí suverenity

Zásadní otázkou vyvstávající z rozdělení suverenity na její vnitřní a vnější díl je, za jakých předpokladů může ne-státní entita dojít svého mezinárodního uznání, tedy jaké podmínky je nutné splnit, aby došlo k proměně nestátní jednotky na plně suverénní stát. Neméně palčivou otázkou je, zda definované podmínky jsou objektivní povahy a zda splnění a priorních předpokladů postačuje k tomu, abychom mohli o vzniku nové státní jednotky hovořit.

Určité vodítko nabízí mezinárodní právo pracující s koncepty deklaratorní resp. konstitutivní teorie. *Deklaratorní teorie* předpokládá, že nabytí tří základních atributů státnosti (viz výše) je dostatečným důvodem pro to, aby ostatní aktéři uznali takovou entitu za sobě rovnou a umožnili jí fungovat v mezinárodním systému za stejných podmínek, jaké platí mezi již existujícími státy. Tento přístup zcela zřetelně hájí pozitivistický pohled na státnost a klade důraz na její funkční aspekty, jejichž naplnění je zcela nezbytné pro faktickou existenci státu (Seidl-Hohenveldern, 2006: 135). Myšlenka, že stát vzniká ve chvíli, kdy centrální vláda kontroluje území a zde žijící obyvatelé je však vzhledem k mezinárodní praxi neudržitelná. Žádným způsobem totiž nevysvětluje skutečnost, proč nestátní útvary i v případě, že splňují faktická kritéria státnosti, tolik usilují o uznání od ostatních států (v optimálním případě od všech) a proč se svého uznání

nedočkávají různé separatistické a vzbouřenecké provincie, jejichž politická reprezentace a její represivní složky reálně ovládají obrovská území.⁴

Naopak *konstitutivní teorie* považuje uznání ze strany již uznávaného státu za klíčové a pouze entita, která se takového uznání dočká, může vůči státu, který toto uznání deklaroval jako stát vystupovat (Seidl-Hohenveldern, 2006: 135). Vztah uznáný-uznávající je reciproční a nelze jej automaticky přenášet na vztahy s dalšími aktéry. Je logické, že jednotka usiluje o uznání ze strany co největšího počtu států, jež jsou za ideálních podmínek také nejmocnějšími členy mezinárodního systému. Ochota rozšířit „rodinu států“ je tak převážně určována nikoliv reálnou schopností dané entity se jako „stát chovat“, ale skutečností, že její uznání nebude výrazně nikomu vadit. Díky tomu se uznání dočkaly i bizarní státní útvary jako např. britská Gambie, jejíž demarkace proběhla zcela v závislosti na koloniálních zájmech Francie a Velké Británie v oblasti západní Afriky. O její životaschopnosti bez silného vnějšího patrona pochybovali všichni, nejvíce pak sami britští koloniální úředníci (Jackson, 1999: 15). Protože však nikdo nekladl gambijské nezávislosti překážky, mohla se Gambie se svého sebeurčení těšit již roku 1965.

Navázání oficiálních diplomatických styků⁵ je natolik závažným aktem, že ani vstupem do mezinárodní organizace (MO) si stát nezajišťuje uznání od všech jejích členů, jinými slovy, členem MO mohou být státy, které se vzájemně neuznávají! Příklady, kdy členství v MO není podpořeno bilaterálními vztahy mezi všemi účastníky, nalezeme na globální i regionální úrovni a v kontextu našeho zájmu o kvazi státy jde o mimořádně zajímavý poznatek. V této pozici se ocitá např. Izrael, který přes své plnohodnotné členství v Organizaci spojených národů (OSN) doposud nenavázal oficiální diplomatické styky s řadou arabských zemí, což ho však zásadním způsobem neomezuje fungovat v rámci OSN coby plnohodnotný člen. OSN coby jediná skutečně univerzální mezinárodní organizace má svou nezastupitelnou roli při uznávání nových států. Vedle Valného shromáždění (VS) tvořeného zástupci všech členských států hraje klíčovou roli Rada bezpečnosti OSN (RB OSN), v níž její stálí členové disponují právem veta (USA, Velká Británie, Francie, Ruská federace, Čína). Právě RB předkládá Valnému shromáždění návrh na rozšíření o toho kterého člena. Nedojde-li mezi zástupci RB OSN

3) Je pravdou, že deklarovaná rovnost všech států bez ohledu na jejich velikost či počet obyvatel je vzhledem k mezinárodní praxi spíše symbolická. Poslední významný pokus omezit vliv velmi málo lidnatých států proběhnul v 60. letech minulého století v souvislosti s maledivskou žádostí o vstup do OSN. Velká Británie a USA prosazovaly, aby tyto „velmi malé státy“ získaly v rámci OSN pouze přidružené a nikoliv plnohodnotné členství. Debata byla poměrně záhy ukončena a k žádným omezením nedošlo (Mohamed, nedatováno: 4).

4) Praktickým projevem deklaratorního přístupu se stala Montevidejská konvence z 30. let 20. století, která ve svém třetím článku říkala, že disponuje-li jednotka objektivními ukazateli (trvalé obyvatelstvo, teritorium, vláda, schopnost vstupovat do kontaktů s jinými vládami), je nutné ji za stát považovat bez ohledu na to, zda je její existence v danou chvíli pro ostatní aktéry akceptovatelná či nikoliv (plné znění konvence na <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>, 10. 10. 2009).

5) Právě (a pouze) diplomatické styky signalizují vzájemné uznání. Všechny ostatní formy kontaktů (obchodní, kulturní a jiné) nemohou v žádném případě nahradit formální akt uznání (Potočný – Ondřej, 2006: 184).

ke shodě, je vstup nové země v zásadě nemožný a to i přesto, že by daná entita vykazovala všechny známky státu.

Zcela odlišná situace panuje v jedné z nejvýraznějších regionálních mezinárodních organizací, Africké unii (African Union), která do svých řad přijala formálně neexistující stát, Západní Saharu (oficiální název zní Saharská arabská demokratická republika), což vedlo k vystoupení jednoho z „mezinárodně plnohodnotných států“ Maroka. Přesto však na globální úrovni nedošlo k prolomení západosaharské izolace a žádný ze států nepřerušil s marockou vládou oficiální diplomatické styky (srov. Springerová, 2005: 40–61).

3. Jaksonova percepce kvazi států

Jacksonovu analýzu kvazi státnosti nelze začít bez bližšího obeznámení se s povahou státních aktérů v soudobém mezinárodním systému, přičemž pozornost je třeba soustředit na ty oblasti, které se své nezávislosti dočkaly až v důsledku dekolonizace v druhé polovině 20. století. Právě v tzv. třetím světě došlo v rekordně krátké době k bezprecedentnímu nárůstu počtu státních útvarů, které se mohly ze své nezávislosti těšit jen díky mimořádné ochotě přiznat právo na *sebeurčení* (self-determination) takřka všem národům žijícím pod koloniální nadvládou.⁶ Zásada sebeurčení nahradila doktrínu civilizačních standardů z 19. století a principy *efektivní vlády* (effective government) z 30. let minulého století, jimiž se obránci kolonialismu zaštiťovali ještě v předvečer roku Afriky (1960).⁷ Silný morální apel, který s sebou změna mezinárodní normy přinášela, vedl v praktické politice k odklonu od těch vlád, které své území bezesporu efektivně ovládaly, avšak nově se jejich kroky dostávaly do rozporu se zásadou sebeurčení. Praktickým příkladem se stala Jižní Rhodesie (Zimbabwe) spravována bílou menšinou, která sice vládla efektivně, avšak nově v rozporu s principem sebeurčení. Řada území tak došla své

nezávislosti nikoliv proto, že by její politická reprezentace byla schopna převzít závazky plynoucí ze správy teritoria, ale pouze na základě principu prosazeného v důsledku morální obrody evropských kolonizátorů.

3.1 Typy států v mezinárodním systému

Překotná dekolonizace a zbrklý přenos evropských principů do mimoevropských oblastí vedly ke vzniku obrovského počtu státních celků, které však nesplňovaly standardy moderního státu. Pro potřeby stati je nepodstatné, zda tyto ne-moderní státy jsou „jednou z vývojových větví moderního státu“ (Waisová, 2007: 11) či zda modernitou vůbec neprošly (Sørensen, 2005: 100), rozhodující je jejich schopnost rychlé adaptace v mezinárodním systému a současně slabost plnit primární funkce činící stát státem.⁸ Obecně můžeme těmito jednotkám, o nichž lze hovořit jako o postkoloniálních či slabých, přiznat nezpochybnitelnou juridical statehood a současně pouze zanedbatelnou empirical statehood. Slovy Jacksona před sebou máme kvazi státy, jejichž existence je založena pouze na vnější suverenitě dané mimořádně příznivou shodou okolností.

Jackson hájí tezi, že k rychlé dekolonizaci vycházející ze změny mezinárodní normy mohlo dojít jen proto, že toto nové pravidlo žádným způsobem neohrožovalo samotnou podstatu již existujících států. Tyto státy necítily ze strany nově dekolonizovaných států žádné existenční ohrožení a neměly tudíž závažnějších námitek proti jejich uznání. Poprvé v dějinách měla mezinárodní norma nesoutěživý charakter, což byl dosud neznámý precedens, s nímž se bylo nutné vyrovnat.

Základy moderního státu se zrodily v Západní Evropě na přelomu středověku a renesance a vycházely z principů empirické (pozitivní) státnosti, která jako jediná umožňovala držiteli moci (vladař, parlament) reálně vykonávat správu teritoria (Jackson, 1999: 50–51). Nyní, v polovině 20. století, přišla éra formální státnosti, která zásadním způsobem proměnila kvalitu mezinárodních vztahů. V polovině 20. století již nebylo ospravedlnitelné, aby evropské mocnosti ovládaly většinu světa a přijetí nového pravidla upřednostňujícího negativní suverenitu pramenící z prostého mezinárodního uznání bylo inkorporováno do mezinárodního práva. Přiznání nezávislosti kolonizovaným národům bylo motivováno stejným morálním imperativem jako zrovnoprávnění nebilých

6) Termín „národ“ je v této souvislosti podstatný, neboť princip sebeurčení byl vázán výhradně na národy a nikoliv na „různé národnosti, etnické nebo náboženské menšiny“ (Potočný – Ondřej, 2006: 10). Ty se mohly sebeurčení dovolávat pouze v rámci politického celku, jehož byly členem. Tato klausule měla omezit hrozící fragmentaci nových států.

7) Civilizační standardy, jejichž podstata byla silně evropocentrická, vycházely z předpokladu, že za stát může být uznána pouze taková jednotka, která zajišťuje svým obyvatelům právo na život, důstojnost, vlastnictví, svobodu pohybu, obchodu a vyznání a není v žádném rozporu s pravidly mezinárodního práva (Sørensen, 2005: 67). Naproti tomu stoupenci efektivní správy hájili názor, že není možné nechat bez kontroly žádný kus země a není-li místní vláda schopná efektivně svěřené území spravovat, je nutné ji nahradit (Jackson, 1987: 530).

8) Podrobnou typologii státních útvarů v mezinárodním systému poskytuje Geogr Sørensen ve své knize *Stát a mezinárodní vztahy, kde rozlišuje státy moderní, postmoderní a postkoloniální. Toto rozčlenění není jediné svého druhu, jinou klasifikaci používá např. James Caporaso (stát vestfálský, regulátorský, postmoderní), který ji vztahuje k problematice EU či Ronald Inglehart (společnost nemoderní, moderní, postmoderní), jenž je představitelem postmoderní kritiky studia státnosti.*

skupin obyvatelstva v západoevropských demokraciích (Jackson, 1999: 75). Jen takto se bývalé kolonie mohly dočkat rychlé nezávislosti, jejíž udělení nebylo problematizováno faktickou neschopností vystupovat jako plnohodnotný stát. K naplňování zásady sebeurčení docházelo v koloniálních hranicích, které nebyly nikým zpochybňovány. Dekolonizované země resp. jejich vlády, které reálně ovládaly hlavní město a jeho nejbližší okolí, přijaly za své hranice vymezené kolonizátorem, neboť pouze tak se mohly vyhnout případným konfliktům prodlužujícím přiznání nezávislosti. Přeměna koloniálních sfér vlivu v mezinárodní hranice také usnadnila import evropských hodnot a principů, zejména pak tradičně evropského pojetí státnosti odehrávající se v rámci jasně demarkovaného státního území. Přestože se nově dekolonizované státy vyznačovaly vnitřní slabostí pramenící z nedostatku kapacity distribuovat veřejné statky, posilovat loajalitu obyvatelstva a budovat jednotící národní myšlenku (srov. Buzan, 1991: 65), stalo se z revoluční novinky práva na sebeurčení konzervativní pravidlo, které bránilo dosud neuznaným skupinám obyvatel dovolat se nezávislosti.⁹

Jacksonův závěr je jednoznačný. Drtivá většina států vzniklých na vlně euforie z dekolonizace není schopná plnit funkce, které jsou vlastní moderním státům, a proto je třeba o nich hovořit jako o kvazi státech. Takovýto přístup je sice možný, nicméně vzhledem k množství jednotek spadajících do takto definované kategorie, jde o označení spíše matoucí, neboť řadí do skupiny kvazi států téměř všechny dekolonizované země.

3.2 Jackson versus taxonomie slabé státnosti

Představené pojetí v sobě však skrývá dvě úskalí; za prvé lze do takto vymezené kategorie zahrnout příliš mnoho (i velmi odlišných) případů, což pak celý koncept rozměšluje a za druhé je Jacksonův přístup napadán jinými, paralelně užívanými výrazy, které si jsou svým obsahem výrazně podobné. Nejfrekventovanějšími jsou termíny *failing*, *failed* či *collapsed*, přičemž neexistuje absolutní shoda na tom, jak přesně jednotlivé kategorie definovat a které případy do nich zařadit. K popularizaci uvedených pojmů výrazně přispěla počátkem 90. let 20. století americká ministryně zahraničních věcí Madeleine Albright, která k nim sáhla poté, co byl pojem *failed state* poprvé oficiálně uveden v článku nazvaném *Saving Failed States* v časopisu *Foreign Policy* z roku 1992 (Koskenmäki, 2004: 2). V českém prostředí je situace navíc komplikována absencí jednotného překladu, který by sémanticky zachytil jemné (byť podstatné) nuance. Obecně můžeme říci, že uvedené pojmy vždy odkazují k určité míře rozpadu státnosti, přičemž

9) Slovy Calvoceressiho byly nově dekolonizované státy slabé, ale rozhodně ne krotké (*weak but not meek*) (Calvoceressi dle Jackson, 1999: 83). Jistě bychom v historii našli i před africkou dekolonizací útvary, u nichž absentovala loajalita obyvatelstva vůči státu, či které nebyly schopny distribuovat veřejné statky. Přesto budou v textu zmíněny pouze okrajově, neboť jejich podrobné zkoumání není cílem této práce.

krajní formou je stát *zhroucený* (*collapsed*). Naproti tomu stát označený jako *failing* je v *procesu rozpadu* a nelze přesně říci, do jakého konečného stavu jeho rozpad dospěje. Reálnou možností pak je dlouhodobý pomalý rozklad, který dle některých autorů (srov. např. Mair, 2008: 52) vytváří optimální podmínky pro působení teroristických skupin.

Vedle rozšířeného názvosloví *failing-failed-collapsed* odkazujícího k různé intenzitě selhání se můžeme setkat i s taxonomií slabé státnosti Jean-Germain Grose, který rozlišuje mezi pěti typy rozpadlých států a to na základě různé vnitřní míry jejich selhání (rozpadu). Trojici *failing-failed-collapsed* nahradil Gros pojmy *anarchický stát* (*anarchic state*), *stát přízrak* (*phantom state*)¹⁰, *anemický stát* (*anemic state*), *ukořistěný stát* (*captured state*) a *rozpadlý stát in vitro* (*failed state in vitro*) (Gros, 1996: 458–461). Anarchický stát lze ztotožnit s *collapsed state*, naproti tomu rozpadlý stát in vitro je zcela specifickou kategorií, do níž spadají ty země, které byly vnitřně rozpadlé ještě dříve, než se mohly jejich státní struktury etablovat (Bosna a Hercegovina).

Trojice *failing-failed-collapsed* i Grosova typologie se shodně zaměřují na vnitřní nestabilitu státních institucí a jsou tak obsahově takřka totožné s Jacksonovou kvazi státností s tím rozdílem, že Jackson svou pozornost takřka výhradně věnuje dekolonizovaným územím a není tak schopen postihnout např. Grosovu kategorii států in vitro ležících v mimoafrických oblastech. To však vede k tomu, že percepce kvazi státnosti je značně zúžená na předem preferovaný geografický prostor, což výrazně znesnadňuje zobecnění Jacksonova přístupu.

4. Kolstøho východiska

Zcela jiným směrem se při klasifikaci kvazi státnosti vydal Pål Kolstø, který přijal předpoklad, že kromě států, jejichž existence je odvozena od mezinárodního uznání a členství v OSN, se v mezinárodní politice vyskytují také jednotky, které mezinárodně-právním uznáním (ve smyslu konstitutivní teorie) nedisponují a přesto se fakticky jako stát chovají. V této souvislosti se opět setkáváme s množstvím pojmů jako *de facto state* (*de facto stát*), *unrecognized state* (*nerozpoznaný stát*), *para-state* či *pseudo-state* (*lživý stát*), přičemž všem je vlastní absence mezinárodního uznání.¹¹ Kolstø pak všechny uvedené pojmy zaštiťuje výrazem kvazi stát, který definuje zcela opačně než je tomu v pří-

10) Na místo *phantom state* je někdy používán výraz *mirage state* (*stát přelud*) (Gros, 1996: 459).

11) Uvedený výčet zpracován dle Kolstø (Kolstø, 2006: 725). Autor článku vidí problém zejména v označení *pseudo-state*, neboť v řečtině slovo *pseudo* znamená lež. Hovořit o lživých státech však v sobě nese negativní konotace, které jsou dokladem našeho etnocentrismu.

padě Jacksona, tedy přiznává mu výraznou empirical statehood, která však není doprovázena adekvátním mezinárodním uznáním.

Kolstø věnuje velkou pozornost podmínkám, jejichž splnění je klíčovým předpokladem pro vznik kvazi státu. Zásadní význam spatřuje ve schopnosti efektivně kontrolovat požadované teritorium, přičemž kontrola musí být činěna skrze centrální mocenské orgány, jejichž konečným cílem je dosažení faktické i formální nezávislosti a současně musí být tyto snahy dlouhodobou záležitostí a nikoliv krátkodobým excessem. Hranici Kolstø stanovil na dva roky (Kolstø, 2006: 725–726). Na základě uvedených kritérií lze skupinu kvazi států chápat poměrně koherentně s přihlédnutím k dílčím specifikům, jež jsou dána odlišnými výchozími podmínkami. Vzhledem k tomu, že všechny kontinenty světa s výjimkou Antarktidy jsou bezexbytku rozděleny mezi státy, probíhá emancipace kvazi států vždy na úkor již uznaných jednotek. Přeměna kvazi státu v plně mezinárodně uznávaný celek je však blokována právě těmi aktéry, kteří vznikli v důsledku uplatnění práva na sebeurčení počátkem 60. let. Tyto státy si plně uvědomují, že jejich existence přímo závisí na ochotě mezinárodního společenství nadále podporovat jejich územní integritu tím, že nepřizná právo na sebeurčení dalším skupinám obyvatelstva. Uvědomíme-li si, že na půdě OSN počet zemí třetího světa výrazně převyšuje stoupence případné změny (úpravy) mezinárodní normy, jeví se takřka nemožné rozšířit rodinu států, aniž by tento krok neměl zásadní dopad na charakter mezinárodního systému.

4.1 Příklady kvazi států

S ukázkovými kvazi státními jednotkami se můžeme setkat zejména v oblastech, které prošly v uplynulých 50ti letech dekolonizací resp. dekomunizací. Rozpad komunistických federací (Jugoslávie, SSSR, Československo) a relativně (rychlé) bezproblémové uznání nástupnických států bylo po éře dekolonizace z 60. let prvním (a posledním) obdobím, kdy nebyl vznik nových státních jednotek výrazně problematizován. Dekomunizace bývalého východního bloku spolu s dokončením africké dekolonizace (udělení nezávislosti Namibii 1991 a Eritreji 1993) byla chápána jako napravení posledních územních křivd a ochota uznat další státní jednotky výrazně klesla. Výraznou výjimkou v tomto směru představovalo uznání Východního Timoru a jeho vstup do OSN v roce 2002. Nemalý podíl na hladkém přijetí Timoru měl fakt, že jeho obyvatelstvo inklinuje převážným způsobem ke křesťanství (na rozdíl od muslimské Indonésie, od níž se odtrhnul) a také skutečnost, že území Timoru bylo k Indonésii připojeno až v 70. letech po odchodu Portugalců.

V současné době můžeme k ideálním příkladům Kolstøho kvazi státnosti řadit Podněsterskou republiku (emancipující se na úkor Moldavska), Somaliland (ležící v hranicích bývalého britského Somálska) či Severokyperskou tureckou republiku (ležící v severní části ostrova Kypr a uznávanou pouze Tureckem) (Kolstø, 2006: 726). V historické perspektivě pak patří do skupiny již zmiňovaná Eritrea, které své odpojení od Etiopie zdůvodňovala odlišnou koloniální minulostí a nedobrovolným vstupem do společné

etiopsko-eritrejské federace (Nugent, 2004: 73–75).¹² V africkém prostředí nalezneme také příklady Katangy (snaha o odtrhnutí v letech 1960–63 na úkor Konga) a Biafry (pokus o odtrhnutí od Nigérie 1967–70), které bojovaly za sebeurčení krátce po vzniku domovských států. Strach z „balkanizace“ mladých afrických republik však předznamenával neúspěch těchto pokusů a jasně naznačil neochotu připustit změnu právě zažitého statu quo. I vzdálenější minulost nám nabízí příklady kvazi státních celků, z nichž asi nejzajímavějšími jsou búrské republiky – Stát Goshen (State of Goshen) a Republika Shellaland (Republic of Shellaland), které vznikly na území dnešní Botswany počátkem 80. let 19. století. Jejich životnost (sice) nepřesahovala požadované dva roky a byla možná pouze díky mohutné podpoře spřátelené búrské republiky Transvaal, přesto šlo o velmi specifické územní celky, které se opravdu jako stát chovaly. Historicky zajímavým úkazem byly rovněž jihoafrické domoviny, v jejichž souvislosti se také používá označení kvazi stát. V tomto případě je však jeho užití zmatečné, neboť u nich nedošlo k naplnění základní Kolstøho podmínky, a sice k vyslovení požadavku na nezávislost. Jihoafrické domoviny byly sice formálně suverénními entitami, ovšem ony samy o tuto nezávislost nestály. Ta jim byla jednostranně přiznána jihoafrickou vládou, která se tímto krokem snažila ospravedlnit vlastní rasistickou politiku (k vývoji jihoafrických domovin viz Hulec, 1997).¹³ Podobnou kuriozitou uváděnou v souvislosti s kvazi státností je také Provincie Huttovy řeky (Principality of Hutt River) ležící v západní Austrálii. Přestože provincie vyhlásila nezávislost již v roce 1970 a coby monarchie v čele s princem Leonardem vydává vlastní známky, emituje měnu a zřizuje zastupitelské kanceláře, nemůžeme ji jako kvazi stát chápat, neboť australská vláda vůči provincii žádnou zášť nepociťuje a dokonce její aktivity podporuje coby součást australského kulturního dědictví.¹⁴

Příklady stojícími mimo obě představené klasifikace kvazi států patří Kosovo a Tchajwan, což je dáno mimořádnými mezinárodně-politickými souvislostmi vyplývajícími z jejich existence. Otázka mezinárodního postavení Kosova nabrala na obrátcích po jeho oficiálním vyhlášení nezávislosti z počátku roku 2008. Tento akt našel svou

12) Eritrea byla italskou kolonií, zatímco o dobytí Etiopie se Italové dvakrát neúspěšně pokoušeli (koncem 19. století a ve 30. letech 20. století). V letech 1952–62 vznikla z obou území společná etiopsko-eritrejská federace, která vzala za své počátkem 60. let, kdy etiopský císař Haile Selassie převzal kontrolu nad „neovladatelnou provincií“ a z jejího území učinil přímou součást Etiopie (Nugent, 2004: 75).

13) Za zmínku také stojí, že nezávislá domovina Bophutatswana (dalšími třemi stejně nezávislými republikami byly Ciskei, Transkei a Venda) sice měla formální nezávislost, fakticky však nemohla bez Jihoafrické republiky přežít, neboť její teritorium bylo tvořeno množstvím od sebe oddělených území (viz mapa Hulec, 1997: 220).

14) Více na oficiálních stránkách provincie, <http://www.principality-hutt-river.com>, 11. 10. 2009.

odezvu ze strany mnoha států (mj. České republiky), které Kosovo uznaly za plnohodnotný stát. Kosovo může argumentovat reálnou nezávislostí a schopností efektivně spravovat požadované území, přesto však jsou jeho vyhlídky na vstup do OSN mizivé. Hlavní zásluhu na mezinárodní izolaci Kosova má Rusko, které prostřednictvím svého zástupce v RB OSN účinně blokuje jakékoliv kosovské pokusy vstoupit do OSN. Existence Kosova je tak spíše než na existenci vnitřní a vnější suverenity vázána na mezinárodní souvislosti, které Kosovo prakticky nemůže zásadně ovlivnit. Ve srovnání s Tchajwanem (viz níže) také disponuje výrazně nižším ekonomickým potenciálem, který by umožnil alespoň částečně překonat bariéru ve vzájemných vztazích a učinil by z Kosova minimálně ekonomicky zajímavého partnera.

V jiné situaci je Tchajwan, který nejen reálně, ale také formálně, existoval až do počátku 70. let minulého století. Teprve poté, co byl jeho zástupce v RB OSN vyměněn diplomatem kontinentální Číny (Čínská lidová republika/ČLR), došlo k tomu, že Tchajwan (resp. jeho politická reprezentace) přestal být považován za představitele celé Číny. Uznání Pekingů však nebylo motivováno tím, že by snad tchajwanská vláda ztratila některý z atributů státu. Důvodem byla změna ve vztazích mezi USA a pekingskou vládou, které až do 70. let mezi sebou nekomunikovaly a vzájemně se neuznávaly. Výsledkem navázání diplomatických styků mezi Washingtonem a Pekingem bylo „zneuznání“ Tchajwanu a jeho odejití z OSN. Přesto však i nadále si některé z členských států OSN uchovaly diplomatické styky s Tchajwanem, čímž automaticky vyloučily možnost navázání oficiálních kontaktů s ČLR. Důležité však je uvést, *jaké státy* se přiklonily na stranu Tchajwanu. Bez ohledu na proklamovanou rovnost všech členů mezinárodního společenství udržují s Tchajwanem diplomatické styky země, jejichž význam je v mezinárodních vztazích spíše zanedbatelný (jedná se zejména o malé ostrovní státy – Palau, Kiribati, Svatý Kryštof a Nevis – a některé latinskoamerické země – Paraguay, Guatemala). Výjimkou v tomto smyslu jsou diplomatické kontakty s Vatikánem.¹⁵ Mezinárodní status Tchajwanu je navíc specifický jeho zřejmým ekonomickým potenciálem a strategickou polohou v blízkosti kontinentální Číny. Bez ohledu na formální diplomatickou izolaci se Tchajwan těší členství v APEC (Asijsko-pacifická ekonomická spolupráce), či v množství nevládních mezinárodních organizací. Rovněž se Tchajwan nevzdal zřizování kulturních misí a úřadů v mnoha zemích světa (mj. i v České republice) skrze něž může intenzivně působit a navazovat kontakty se stejnými aktéry, s nimiž spolupracuje ČLR.

4.2 Faktory umožňují kvazi státům přežít

Přestože se dle Roberta Jacksona vytratila z mezinárodního systému konkurence (Jackson, 1999: 24), což umožňuje deviantním formám vlády přežít mnohem déle, než tomu

bylo kdykoliv dříve, není možné jejich existenci vnímat jako samozřejmou. Domovské státy logicky považují boj za nezávislost všech marginalizovaných skupin za rizikový a snaží se konfliktní potenciál snížit na minimum. K životaschopnosti kvazi státních jednotek dle Kolstøho výrazně přispívá pět faktorů: nation-building, posilování vojenské moci, slabost domovského státu, existence vnějšího patrona a konečně vztah mezinárodního společenství ke konkrétní kvazi státní jednotce (zpracováno dle Kolstø, 2006: 729–736). Budování národního povědomí je klíčovým předpokladem pro vytvoření vazeb mezi politickými představiteli a řadovým obyvatelstvem, které může (musí) vyjadřovat centrálním orgánům loajalitu (srovnej s Buzovaným budováním státní ideje coby jednoho ze tří komponentů státu). Národní identita je posilována skrze symboliku vyhrazenou pro účely státu (hymna, státní svátky, poutní místa apod.). Vybudování národního povědomí je zpravidla podpořeno mohutnou militarizací společnosti, která je ochotna nasadit vlastní život pro ochranu „národních“ zájmů daného teritoria. Domácí vojenské kapacity jsou v optimálním případě podpořeny angažmá silného zahraničního spojení, který neváhá nasadit vlastní zdroje pro ochranu spřáteleného teritoria. Aktivismus vnějšího patrona je přímo úměrný slabosti domovského státu vynutit si na svém území autoritu. Mezi slabostí domovského státu a vznikem kvazi státních jednotek lze hledat příčinnou souvislost, neboť slabé státní instituce vytvářejí optimální podmínky k vnitřní frakcionalizaci vedoucí ke kvazi státním jednotkám (byť nemusí splňovat všechny Kolstøho podmínky).

4.3 Možnosti zániku kvazi státu

Přestože kvazi státy vykazují zřejmé atributy státnosti, je nutné jejich existenci vnímat jako určité provizorium, které není pro mezinárodní stabilitu příliš vhodné. Doba, po níž kvazi stát existuje, může být natolik dlouhá (či krátká), že se z ní vyplývající problémy objevují pouze sporadicky a zájem o vyřešení situace je spíše formální. Kolstø při své analýze rozlišuje mezi čtyřmi způsoby zániku kvazi státu: připojení k vnějšímu patronovi, plná reinkorporace k domovskému státu, federalizace domovského státu (a začlenění kvazi jednotky na základě principu autonomie) a konečně dosažení plného mezinárodního uznání (zpracováno dle Kolstø, 2006: 734–738). Zastánci spojení kvazi státu a jeho vnějšího ochránce argumentují vztahem mezi Ruskem a Kaliningradem a tím, že ruská exkláva není po souši z Ruské federace dostupná a přitom není vystavena žádným tlakům ze strany okolních států, které by usilovaly o její připojení. Podobný vztah funguje mezi Severokyperskou tureckou republikou a Tureckem, které rovněž plní funkci ochránce. K opětovnému připojení vzbouřeneckých provincií došlo v případě konžské Katangy a nigerijské Biafry, přičemž v obou případech se mezinárodní společenství spíše přiklání k domovskému státu a neposkytlo separatistům výraznější vojenskou, ekonomickou ani politickou podporu. Pokus o připojení na principu federalizace byl neúspěšný v souvislosti se snahou vyřešit problém Kypru a vytvořit na ostrově jednu federalizovanou politickou jednotku. O této možnosti se hovoří také v souvislosti s postkon-

15) Oficiální stránky tchajwanské vlády, dostupné na <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/ch6.html>, 5. 11. 2009.

fliktním uspořádání Somálska, kdy jedním z posuzovaných modelů je také koncept federalizace země umožňující začlenění dnes již fakticky nezávislého Somalilandu. Uznání kvazi státu je pak krajním řešením, jemuž však není mezinárodní společenství příliš nakloněno. Kromě objektivních faktorů (zda by nově vzniklý stát měl kapacity samostatně přežít, či by jeho odtržení neohrozilo funkčnost mateřské země) je nutné vzít v potaz i schopnost daných kvazi státních jednotek budovat si na poli mezinárodní politiky dobrou image a všemožnými způsoby „prodávat“ vlastní úspěchy. Schopnost zasadit vlastní nezávislost do širšího kontextu je nutnou podmínkou na cestě k nezávislosti.

Závěrem

Cílem textu bylo představit problematiku kvazi států coby jedné z forem deviantní státnosti. Za základ nám posloužil moderní stát zformovaný v prostoru Západní Evropy, jehož základními atributy jsou obyvatelstvo, území a organizovaná centrální moc. Je-li jednotka schopna svěřené území efektivně spravovat a vykonávat veškeré důležité činnosti, disponuje tzv. vnitřní suverenitou. Pokud ji současně jiné jednotky uznávají za sobě rovnou, dostává se jí také tzv. vnější suverenity. Není výjimkou, že jednotka naplňuje pouze jednu z podob suverenity.

Rozdíl mezi juridical statehood (tj. suverenitou vnější) a empirical statehood (tj. suverenitou vnitřní) je základem pro Jacksonovo a Kolstøho pojetí kvazi státnosti. Jackson při své neotřelé analýze vychází z přesvědčení, že státy, které nesplňují základní funkce (tj. nedistribuuji na svém území veřejné statky), lze označit termínem kvazi stát. Na základě takto přijatého kritéria zařadíme do kategorie kvazi státnosti téměř všechny státní celky vzniklé v důsledku dekolonizace. Jacksonův profesionální zájem o oblast tzv. Třetího světa částečně deformuje celý koncept, neboť naznačuje Jacksonovo celoživotní zaujetí pouze tímto regionem. Druhým problematickým místem teorie je existence množství jiných pojmů, které pravděpodobně lépe vystihují onu vnitřní slabost a absenci empirical statehood, k níž Jackson odkazuje. Termíny failing-failed-collapsed (či alternativní Grosova taxonomie slabé státnosti) jsou schopny postihnout to, co Jackson označuje jako kvazi státnost a navíc jsou sto zachytit rozdíly mezi různou mírou této vnitřní slabosti.

Proto se v textu přikláníme k přístupu Pála Kolstø, který je pomocí jasných charakteristik schopen vágní termín kvazi stát lépe definovat a jednoznačně jej přisuzuje těm entitám, které přes zjevné nadání fakticky jako stát fungovat, postrádají jakékoliv mezinárodní uznání. K ukázkovým příkladům řadíme Podněsterskou republiku či Somaliland, které své požadavky na nezávislosti artikulují již dost dlouho a současně jejich političtí představitelé reálně ovládají části území. Zřetelně tedy vidíme, že autoři přiznávají kvazi státnost zcela odlišným jednotkám, a to v závislosti na jimi preferovanou faktickou či formální suverenitu. Mimo obě uvedené kategorie leží svérázné (zejména

na historické) útvary jako např. jihoafrické domoviny či búrské republiky 19. století, které se čas od času v mezinárodním společenství vyskytují.

Mimo zavedené kategorie také nadále zůstávají ty jednotky, kterým se plného uznání nedostává v důsledku mezinárodních okolností. Ukázkovými příklady jsou Kosovo a Tchajwan, které leží na pomezí Kolstøho kvazi státu a plnohodnotného uznaného státu. Oba útvary zřetelně naplňují klíčové atributy státnosti a dokonce je některé státy za sobě rovné uznávají, přesto však je nelze zařadit po bok plnoprávných členů mezinárodního systému. Kosovo i Tchajwan totiž dokazují skutečnost, že o reálném uznání rozhodují nejmocnější aktéři, kteří jej v případě zájmu mohou velmi účinně blokovat. Uznání a vstup do OSN tak přestává být záležitostí související s naplněním čistě faktických projevů státnosti, ale stává se také velmi účinným nástrojem mocenských projevů nejvýznamnějších členů systému.

Literatura:

BUZAN, Barry (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Second Edition. Rienner Publishers.

GROS, Jean-Germain (1996): Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly* (3) 13, s. 455–471.

HULEC, Otakar (1997): *Dějiny Jižní Afriky*. Praha: Lidové noviny.

JACKSON, Robert, H. (1987): *Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World*. *International Organization* 4 (41), s. 519–549.

JACKSON, Robert, H. (1999): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, London: Cambridge University Press.

KLÍMA, Karel (2003): *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing.

KOLSTØ, Pål (2006): The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States. *Journal of Peace Research* 43 (6), s. 723–740.

KOSKENMÄKI, Riikka (2004): Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia. *Nordic Journal of International Law* 73, s. 1–36.

LAKE, David, A. (2003): The New Sovereignty in International Relations. *International Studies Review* 5, s. 303–323.

MAIR, Stefan (2008): A New Approach. The Need to Focus on Failing States. *Harvard International Review* (Winter), s. 52–55.

MOHAMED, Ali, N. (nedatováno): The Diplomacy of Micro-States. *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*. Dostupné na http://www.clingendael.nl/publications/2002/20020100_cli_paper_dip_issue78.pdf, 11. 10. 2009.

NUGENT, Paul (2004): *Africa Since Independence*. New York: Palgrave Macmillan.

OSIANDER, Andreas (2001): Sovereignty, International Relations, and Westphalian Myth. *International Organization* 2 (55), s. 251–287.

PIKNEROVÁ, Linda (2009): *Fenomén kvazi-států – případová studie Somalilandu*. Nepublikovaná diplomová práce obhájená na Katedře politologie a mezinárodních vztahů Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni.

POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ (2006): Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 5. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck.

ROTBURG, Robert, I. (2004): The Failure and Collapse of Nation-State. Breakdown, Prevention, and Repair, in: Rotberg, Robert, I., ed., *When States Fail: Causes and Consequences*, s. 1–45, New Jersey: Princeton University Press.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz (2006): *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: ASPI Publishing.

SØRENSEN, Georg (2005): *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál.

SPRINGEROVÁ, Pavlína (2005): Západní Sahara-příběh neukončené dekolonizace. *Politologická revue* 1 (10), s. 40–61.

WAISOVÁ, Šárka (2007): Úvod. Rozpadlé a rozpadající se státy jako vývojová větev státnosti, in: Waisová, Šárka, a kol., *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 7–16.

<http://www.principality-hutt-river.com>, 11. 10. 2009.

<http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>, 10. 10. 2009.

<http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/ch6.html>, 5. 11. 2009.

Miroslava Pítková

Komunální uspořádání v SRN – případová studie Svobodného státu Bavorsko¹

Abstract

The article explains the organization and the structure of authorities on the local and communal level in the Federal Republic of Germany and that in Free State of Bavaria. The case study should outline a uniqueness of the communal organization in Germany and it should be used as an example of identical or similar indices. However, at the same time, Bavaria has a specific status in Germany shown in the structure of the communal and local authorities. In Bavaria, in contrary to other federal states, there exist the specific territorial-administrative units.

1. Úvod

Spolková republika Německo (dále jen Německo) je dle článku 20 II, odst. 1 GG² demokratický a sociální spolkový stát. Skládá se ze šestnácti spolkových zemí, z nichž tři jsou samostatná města se zvláštním statutem (Stadtstaat). Jedná se o Brémy, Hamburk

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii.

2) Základní zákon – Grundgesetz (GG), Ústava Spolkové republiky Německo.

a Berlín. O zbývajících třinácti spolkových zemích se hovoří jako o tzv. teritoriálních státech (Fläckerländer). Všechna šestnáct spolkových zemí společně se Spolkem (Bund) tvoří celistvý stát (Gesamtstaat).³

Veřejná správa je v Německu (obecně) organizována do tří základních úrovní – spolkové (tj. ústřední orgány státní správy), zemské (reprezentována 16 spolkovými zeměmi) a obecní (představována 12 312 obcemi⁴).

Následující text je případovou studií Svobodného státu Bavorsko (dále jen Bavorsko). Cílem je podat informaci o uspořádání bavorských orgánů veřejné správy s důrazem na lokální a komunální segment. Z důvodu odborného kontextu a porozumění, proč byla z 16 spolkových zemí vybrána právě tato, je případová studie zasazena do úvodního deskriptivně-analytického rámce zabývajícího se komunálním uspořádáním v Německu obecně.

Poskytneme ucelený pohled na komunální a lokální uspořádání v Bavorsku dílčím použitím komparativních metod, resp. nabídneme potencionálnímu zájemci přehled o komunálním uspořádání v Německu jako takovém. Otázkou je, zda se uspořádání a struktura orgánů na lokální a komunální úrovni v Německu liší od bavorského případu. Bude nutné stanovit, zda můžeme paušalizovat a hovořit o jednotném komunálním uspořádání Německa. Naši aspirací není analýza vývoje německého komunálního uspořádání s důrazem na případovou studii Bavorska. Jedná se o mapování současného stavu zkoumaných jevů na spolkové i zemské (bavorské) úrovni. Historické formování komunálního uspořádání bude pouze naznačeno.

Nejprve přiblížíme strukturu orgánů na lokální a komunální úrovni v Německu. Poté se zaměříme na uspořádání rozlohou největší spolkové země. Poukážeme na obecná specifika komunálního uspořádání v Německu. Determinujeme institucionální dimenzi komunální a lokální politiky (ve smyslu polity), ujasníme její normativní a strukturální aspekty. Přiblížíme, jak jsou v systému veřejné správy organizovány obce a další správní i samosprávné jednotky na nižší úrovni než je zemská. Zmíníme problematiku vládních oblastí, resp. krajů a dále okresů jako decentralizovaných a dekoncentrovaných jednotek samosprávy a zemské správy. Vypracujeme zobecňující rámec německé komunální politiky a poté přistoupíme ke case study bavorského případu.

Bavorsko je svou rozlohou největší německá spolková země. Specifická je jeho historie a pozice v rámci Německa i Evropy. Bude tedy zajímavé sledovat, jak se tyto aspekty promítají do jeho správního vývoje a organizace komunálního uspořádání.

Bavorská identita je velmi silná, umocněná celkovou výjimečností Bavorska. Budeme vycházet z hypotézy, že právě ona zmiňovaná výjimečnost ovlivnila jeho komunální uspořádání i uspořádání orgánů veřejné správy.

2. Komunální uspořádání v SRN

Pro potřeby našeho článku budeme za jednotky komunální úrovně v Německu pokládat obce, resp. města, okresy a v případě Bavorska i kraje. Pod termínem obecní se v následujícím příspěvku budou chápat obce, resp. města (s jakýmkoliv přívlastkem). Úroveň vládních oblastí budeme považovat za úroveň lokální. Bude zmíněna z důvodu celistvosti zemského uspořádání a z důvodu neoddiskutovatelného vlivu na samosprávné jednotky v systému. Základní zákon obcím, městům a okresům přiznává právo na samosprávu (Recht auf kommunale Selbstverwaltung).

Stěžejním ukazatelem pro fungování a popis komunálního uspořádání v Německu je jeho typologické zařazení k tzv. smíšenému modelu veřejné správy (dále jen VS). Německý systém VS je vzorovým příkladem. Základním principem je, že orgány územní samosprávy vykonávají de facto dvojí působnost. Kromě úkolů v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti i úkoly v oblasti působnosti přenesené (tj. záležitosti státní správy).

Každá spolková země (vyjma tři městských států) je členěna do třístupňového systému volené správy, který je doplněn o vládní oblasti (kraje), což jsou jednotky správní nikoli samosprávné. Výjimku v systému tvoří Bavorsko (Chandler, 1998: 143). V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi tvoří kraje třetí úroveň samosprávy (viz níže) (März, 2003: 57). Paralelně vedle této samosprávné úrovně existují vládní oblasti, které zastávají úkoly zemské (státní) správy.

K prosazování a podpoře komunálních zájmů fungují v Německu 3 zastřešující komunální svazy (Spitzenverbände). Jejich zemské názvy se mohou různit, ale na spolkové úrovni se jedná o svaz hájící zájmy velkých měst (Deutscher Städtetag), Německý okresní svaz (Deutscher Landkreistag) a samozřejmě Svaz obcí a měst (Deutscher Städte- und Gemeindebund).⁵ V Bavorsku existuje odděleně Bavorský svaz obcí (Bayerischer Gemeindetag) a Bavorský svaz měst (Bayerischer Städtetag). Bavorskou zvláštností ze spolkového pohledu je i čtvrtý komunální svaz reprezentující zájmy Bavorských krajů (Verband der bayerischen Bezirke).⁶ Vymezení komunálních jednotek je tedy logické.

3) http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005_recht_staatsaufbau-deby_cz.pdf, 10. 2. 2007.

4) http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psmi, 21. 6. 2009.

5) <http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-dlt.htm>, 5. 7. 2009.

6) <http://www.bay-bezirke.de/>, 12. 7. 2009.

Typy obecních uspořádání v Německu

V jednotlivých spolkových zemích můžeme nalézt shodné determinanty, v řadě oblastech se však definiční znaky německých municipalit rozcházejí. Na základě dříve provedených studií můžeme (resp. mohli jsme) v Německu rozlišovat čtyři základní typy obecního (obecních) uspořádání. Není tedy možné prezentovat jeden unifikovaný typ německého komunálního uspořádání.

Členění vyplývá z rozdílného historického vývoje spolkových zemí, z geografické polohy v rámci stávajícího území Spolkové republiky Německa a původní alokace v rámci okupačních správ po skončení druhé světové války (Wildmannová – Šelešovský, 2001: 6).⁷ Stěžejní pro následující typologii je pozice a vztah starosty k obecní radě.

I v českém prostředí se setkáváme s analýzou typologií německých komunálních systémů, a to zejména v pracích Stanislava Balíka. Z německých jmen uveďme především Uwe Andersena a Wicharda Woykeho či Andrease Kosta a Hang-George Wehlinga.

Ještě na počátku 90. let 20. století jsme se mohli setkat se čtyřmi základními typy obecního uspořádání: a) jihoněmecké radní uspořádání (Süddeutsche Ratsverfassung); b) starostovské uspořádání (Bürgermeisterverfassung); c) severoněmecké radní uspořádání (Norddeutsche Ratsverfassung) a d) magistrátní obecní zřízení (Magistratverfassung) (Kost – Wehling, 2003: 10–13) V současné době se v praxi německého komunálního zřízení vyskytují dva základní modely uspořádání, a to jihoněmecké radní uspořádání a magistrátní uspořádání se silnou převahou prvně zmíněného typu (srov. Andersen; Woyke, 2003; Wehlig, 1996 či Balík, 2002b). Severoněmecké radní uspořádání a starostovské uspořádání se de facto proměnily v jihoněmecké radní uspořádání. Jmenované modely si nyní ve stručnosti představíme.

Jihoněmecké radní uspořádání je označováno za nejvíce rozšířený typ obecního uspořádání v Německu. Klasickým představitelem spolkové země, kde je uplatňo-

váno, je Bavorsko.⁸ Jeho základní charakteristikou je silné postavení starosty v systému, který je volen přímo občany dané obce. Od přímé volby je odvozena i jeho vyšší legitimita – tj. v rámci obecních struktur. Předsedá např. obecní (či městské) radě a zároveň všem jejím výborům. Je nejvyšším představitelem správy a zároveň vrcholným reprezentantem obce. Proti němu stojí občany volená obecní (či městská) rada.

Klasickým příkladem magistrátního uspořádání je spolková země Hesensko. To vychází stejně jako jihoněmecké radní uspořádání a starostovské uspořádání z dualistického systému správy. Na rozdíl od starostovského uspořádání ale není výkonný orgán monistický, nýbrž kolegiální. Tj. systém správy funguje na kolegiálním principu (jako „první mezi rovnými“). Na místě starosty stojí magistrát (v obcích obecní představenstvo) jako grémium složené ze starosty a dalších členů (tzv. Beigeordnete), což jsou volení zástupci obecní rady. Grémiu náleží výsostné právo výkonu všech nařízení a zároveň reprezentace obce navenek. Jak již bylo řečeno, magistrátní uspořádání se v současné době vyskytuje v Hesensku a z části ve Šlesvicku – Holštýnsku. Původně bylo rozšířeno více, neboť jeho základy vycházejí z pruského práva (Schubert; Klaus, 2006).

Starostovské uspořádání poskytuje starostovi (podobně jako jihoněmecké radní uspořádání) také zásadní postavení. Na rozdíl od severoněmeckého uspořádání vychází z dualistického principu správy (rada a starosta). Starosta má v systému silnou pozici (je šéfem správy, zastupuje obec navenek a zároveň předsedá obecní radě). Tento model správy pochází z Francie a zdomácněl nejprve v Porýní – Falci, což byla nejdůležitější spolková země francouzské okupační správy. Z části byl tento systém používán např. i v Sársku (Wegener, 2004: nestránkováno).

Severoněmecké radní uspořádání je systém s dominantní úlohou obecní rady a monistickým principem správy, který vychází z britského modelu uplatňovaném v zemích s britskou okupační správou. Např. v Dolním Sasku a zčásti též v Severním Porýní – Vestfálsku a Meklenbursku – Předních Pomořanech. Obecní správu vykonává pouze jeden orgán, a to obecní rada. Starosta tomuto grémiu předsedá. Vrcholným „správcem“ obce je úředník (ředitel), který nevykazuje žádné autonomní postavení. Je plně podřízen radě. Severoněmecké radní uspořádání je systémem konkurence mezi

7) Rozdrobenost a mnohotvárnost německého uspořádání panuje od feudálních dob až do období sjednocování v 19. století, kdy se malé státy vyznačovaly svojí správní organizací a její základní znaky přetrvaly i přes snahu o unifikaci dodnes. Jedním ze základních znaků německé VS je tedy značná roztržitost, která se projevuje zejména na té nejnižší a nejzákladnější úrovni – na úrovni obce (Halásková, 2006: 142).

8) Dále je tento model používán v Bádensko – Vírtembersku, Sasku a v zemích s bývalým severoněmeckým radním uspořádáním jako je Dolní Sasko, Severní Porýní – Vestfálsko stejně jako v Šlesvicku - Holštýnsku s bývalým magistrátním uspořádáním. U obcí v Sasku – Anhaltsku existují tzv. rozhodující a poradní výbory, které jsou vytvářeny radou a řízeny starostou. Obce v Meklenbursku – Předních Pomořanech zase stanovují od roku 1999 přímou volbu starosty, který vede hlavní výbor a poradní výbory (stejně jako v Sasku – Anhaltsku). V Severním Porýní – Vestfálsku a Sársku je starosta také volen přímo a neexistuje již prakticky žádný rozdíl mezi obcemi v zemích s bývalým starostovským a jihoněmeckým uspořádáním (Balík, 2002 (a): 74 – 75).

starostou a ředitelem, tj. na vrcholu správy existuje dualita funkcí. To se v praxi neosvědčilo. V roce 1999 od tohoto systému odstoupila spolková země Severní Porýní – Vestfálsko a je zde uplatňován jihoněmecký systém, stejně jako v Sasku – Anhaltsku. Tento model se v průběhu 90. let dostával stále více a více do pozadí. Zjednodušeně bychom mohli říci, že se jedná o protikladný typ Jihoněmeckého radního uspořádání a fakticky je v současnosti již v Německu nevyskytuje (Wehling; Kost, 2003: 11).

Tyto rozličné typy obecního uspořádání (ve smyslu polity) mají dopad jak na fungování komunální politiky (politics), tak na faktický politický výsledek (policy). Kdybychom měly rozdíly mezi těmito čtyřmi způsoby organizace a fungování obecního uspořádání velmi stručně sumarizovat, pak mezi základní odlišnosti patří zejména časový mandát zvolených představitelů obcí, tj. různá periodicitu voleb, časový mandát a pravomoci vrcholného představitele obce.

V souvislosti s obecním uspořádáním je nutné zdůraznit, že způsoby volebního inženýrství jsou v Německu v rukách jednotlivých spolkových zemích. Způsob obecního uspořádání a principy obecních voleb s konkrétním typem volebního systému jsou výlučně v jejich kompetenci. Základní zákon tuto problematiku neupravuje. Odkazuje na zákonodárství a pravomoc spolkových zemí.

V následující části budou lokální a komunální jednotky představeny obecně, abychom posléze mohli na praktickém příkladu Bavorska lépe specifikovat jejich roli v systému veřejné správy, rozsah i pole působnosti.

Vládní oblasti

Zvláštní jednotku VS v systému tvoří v Německu 32 vládních oblastí – krajů (Regierungsbezirke). Vládní oblast je úřadem střední úrovně (Mittelbehörde).

Historie vládních oblastí spadá do období ministra Montgelase v letech 1808–1816, kdy došlo k rozdělení Pruska na provincie a vládní oblasti. V období Německého císařství (1871–1918) též existovalo ve větších spolkových zemích členění na vládní oblasti jako střední instance státní správy, většinou však pod jinými názvy. Např. v Bavorsku nebo Virembersku se jim říkalo kraje, v Hesensku provincie, v Bádensku krajské zemské komisařství, krajské hejtmanství v Sasku. Názvosloví bylo v období národního socialismu unifikováno na vládní oblast.

Po skončení druhé světové války byly vládní oblasti ve většině teritoriálních států opět zřízeny jako jednotky státní správy. Hranice vládních oblastí se v průběhu

doby několikrát měnily. Správní úřady vládních oblastí se nazývají různě.⁹ V čele úřadu stojí vládní prezident. Od poloviny 50. let byl vývoj v NDR a SRN odlišný. V NDR byly z důvodu zrušení zemského uspořádání a na základě správní reformy z roku 1952 zřízeny kraje (Bezirke), které jsou geograficky z části identické s dřívějšími vládními oblastmi (Roth, 1992 (b): 123–124).

Po znovusjednocení Německa v roce 1990 byly v Sasku a Sasku – Anhaltsku obnoveny vládní oblasti, v Sasku po provedené správní reformě v roce 2008 přetvořeny na správní kraje.

Zmíněná územní stratifikace se týká pouze větších teritoriálních spolkových zemí.¹⁰ I dnes se používají různé názvy jako tomu bylo před začátkem druhé světové války. V současnosti se s uvedeným členěním setkáme v pěti německých spolkových zemích – Bádensku – Virembersku, Hesensku, Bavorsku, Severním Porýní – Vestfálsku a Sasku. V Bádensku – Virembersku, Hesensku a Bavorsku se tyto jednotky státní správy nazývají vládní oblasti. V Severním Porýní – Vestfálsku nesou jednotky název krajské vlády (Bezirksregierungen). V Sasku se označují jako správní oblasti (Direktionsbezirke).¹¹ Od roku 1999 již tyto jednotky neexistují v Porýní – Falci, od roku 2003 v Sasku – Anhaltsku a od roku 2004 v Dolním Sasku (rozdělení ale zůstalo v platnosti pro policejní ředitelství a zemské školní úřady). V Braniborsku, Meklenbursku – Předních Pomořanech a Duryňsku nebyly vládní oblasti po znovusjednocení Německa zřízeny. Ve Šlesvicu – Holštýnsku neexistovaly vládní oblasti nikdy.¹²

Vládní oblast funguje jako koordinační centrum ve své správní oblasti. Úlohou je dohlížet nad souladem činností a výkonem odborných záležitostí jak úřadů státní správy, tak i orgánů územní samosprávy mezi sebou i navzájem. Vykonávají dohled nad okresy, městskými okresy, velkými okresními městy a obcemi. Zásadní snahou je ujednotit postup a rozhodování všech instancí. Lze se setkat s tendencemi vnést do rozhodovacích pravomocí dozorovaných jednotek i nadregionální prvek, tj. nebrat v potaz jen místní zájmy.¹³

9) Jako příklad uvedme několik německých pojmenování, pro které je v češtině vhodné zvolit výraz vládní prezidium. Např. *Regierungspräsidium, Regierung, Regierungspräsidium, Bezirksregierung*.

10) U městských států toto členění z objektivních důvodů neexistuje.

11) Sasko je např. rozděleno do tří *Direktionsbezirke* a jsou jimi Saská Kamenice (Chemnitz), Drážďany (Dresden) a Lipsko (Leipzig), *Landesdirektion Dresden*, <http://www.rp-dresden.de/index.asp>, 12. 6. 2009.

12) <http://www.regierung.niederbayern.bayern.de/>, 9. 9. 2009.

13) <http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/>, 9. 9. 2009.

V čele vládní oblasti stojí vládní prezident (Regierungspräsident) a viceprezident (Regierungsvizepräsident), jež jsou státními úředníky. V koktréních vládních oblastech reprezentují zemskou vládu. Tou jsou také do svých funkcí jmenováni.¹⁴

Okresy

Mezistupeň mezi nejnižší a nejvyšší úrovní správy (ze zemského hlediska), představují okresy (Land) – Kreis.^{15,16} V jednotlivých spolkových zemích je jejich chápání různé. V organizační struktuře je okresní uspořádání velmi podobné obecnímu: okresní sněm (Kreistag) je volen obyvateli daného okresu přímo, stejně jako vrcholný reprezentant okresu – okresní rada (Landrat). Ten je poté jeho statutárním představitelem. Nezastupitelnou osobou v okresní hierarchii je vrchní okresní ředitel (Oberkreisdirektor), jež je jmenovaným úředníkem, nikoli politikem. V současné době je území Spolku rozděleno na 301 okresů.¹⁷

Okresy jsou dozorčím a kontrolním orgánem obcí. Výjimku zde tvoří města, která díky své velikosti získala zvláštní status okresu. Hovoří se o městských okresech (Stadtkreis) či o městech, která nepatří do žádného okresu, neboť sama o sobě okres tvoří (kreisfreie Städte). Ty samozřejmě okresní orgány nevytváří, nedochází k dublování správy. Okresní úkoly pak přebírá městské zastupitelstvo. Okresy plní dvě základní funkce. Zabezpečují výkon záležitostí, jež jsou mimo finanční možnosti obcí; vykonávají dozor nad činnostmi patřícími do oblasti místní správy. Tj. kontrolují zda obce jednají a konají v mezích spolkových a zemských zákonů. Nejsou však ve smyslu VS orgán obcí nadřízený (Halásková, 2004: 84).

Obce

V Německu jako v ostatních demokratických státech tvoří obce základní jednotku systému. Jsou nejnižší jednotkou územní samosprávy. Základní práva a povinnosti obcí jsou v Německu stanoveny v Základním zákoně: „Obcím musí být zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu“ (čl. 28, odst. 2 GG). Toto ústavní zakotvení práv obcí v Základním zákoně jim přiznává značné pravomoci. Zejména pak v těch oblastech, které si spolkové právo neuzurpuje jako výlučné. Konkrétní zmínku o municipalitách v GG nena-

lezeme už jen proto, že organizaci a strukturu místní správy si jednotlivé země upravují ve vlastní ústavě. Co je však pro všechny municipality shodné je respektování a implementování pravidel Evropské charty místní samosprávy.¹⁸ V Německu musí být uplatňován základní princip této právně závazné mezinárodní smlouvy, a to, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického zřízení a jejich existence je garantována Ústavou. Evropská charta místní samosprávy se postupně stala ikonou subsidiarity v evropském kontextu a německý příklad není výjimkou. Německo je ale odpůrcem přijetí tzv. Evropské charty regionální samosprávy.¹⁹

Postavení obcí je v Německu upraveno (mimo základní definice v Základním zákoně) legislativou příslušné spolkové země zejména prostřednictvím Obecního pořádku (Gemeindeordnung – GO), Komunálního volebního pořádku (Kommunalwahlordnung – KWO) a Komunálním volebním zákonem (Kommunalwahlgesetz – KWG).

Komunální volební systémy

U německého komunálního volebního systému (ve smyslu voleb do obecních rad a okresních sněmů) bychom mohli konstatovat, že se jedná o proporční volební systém kandidátních listin, který může být v jednotlivých spolkových zemích různě modifikován. Zvolený volební systém je čistě v kompetenci příslušných zemí. I proto jsou volební systémy v rámci celého federálně uspořádaného Německa odlišné. Základními principy většiny německých komunálních voleb je ale proporcionalita a systém kandidátních listin (kromě Severního Porýní – Vestfálska a Šlesvicka – Holštýnska kde je aplikován smíšený volební systém). Na německé komunální úrovni jsou zakotveny principy panašování a kumulování mandátů. Komunální volby jsou pro voliče náročné z hlediska koordinace (koná se vždy více druhů voleb najednou) i samotného způsobu volby. Starosta i okresní rada jsou voleni většinovým volebním systémem ve dvoukolové variantě.²⁰

18) Evropská charta místní samosprávy je jedním z pilířů obecní samosprávy mající mezinárodně právní charakter. Je dokumentem členských států Rady Evropy přijatým v roce 1985 ve Štrasburku. Vznik charty byl motivován snahou vytvořit jednotný evropský standard toho, jak by samospráva měla být koncipována, zajistit ochranu práv místní samosprávy. Již preambule této smlouvy oceňuje fundamentální roli místní demokracie pro budování moderní demokratické společnosti (Evropská charta místní samosprávy, http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada_evr.html#charta, 3. 3. 2009).

19) Plné znění Evropské charty regionální samosprávy viz, <http://www.ena.lu/>, 15. 5. 2009.

20) Více se problematice voleb z důvodu rozsahu práce zabývat nebudeme. Komunální volební systém Bavorska bude zmíněn níže. Podrobně k problematice komunálních volebních systémů viz Pitrová, 2008.

14) <http://www.regierung.niederbayern.bayern.de/>, 9. 9. 2009.

15) Nepleťme si je s českým vymezením bývalých okresů jako dekoncentrovaných jednotek státní správy s všeobecnou věcnou působností na území daného okresu.

16) V Severním Porýní – Vestfálsku a ve Šlesvicku – Holštýnsku se používá zkrácený termín Kreis (okres), <http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-dlt.htm>, 2. 7. 2009.

17) Tamtéž.

3. Bavorsko

Svoji současnou státní suverenitu získali občané Bavorska složitým historickým vývojem, zejména v minulém a předminulém století. V Bavorsku se podařilo integrovat do společného svazku nejen teritorium, ale i obyvatele a vytvořit jednotnou bavorskou identitou. I díky tomu byli Starobavoři, Frankové a Švábové²¹ schopni a ochotni po skončení druhé světové války mezi sebe přijmout skoro dva miliony Sudetských Němců. V roce 1954 Bavorsko převzalo patronát nad vysídlenými (vyhnanými) osobami, které v důsledku války ztratily svůj domov a prohlásilo v roce 1962 oficiálně tuto skupinu obyvatel za tzv. čtvrtý bavorský kmen (Roth, 1992: nestránkováno).

Oficiální název Bavorska zní od roku 1919 Svobodný stát Bavorsko. V roce 1918/19 se termín vžil pro označení bývalých německých spolkových států a částí Výmarské republiky. V tomto období byl pojem (vedle označení Volksstaat – lidový stát) používán jako úřední název většiny německých spolkových zemí (Fläckerland). Od 60. let minulého století se označení vžilo především pro federalistickou politiku a kulturní identitu Bavorska v rámci Spolkové republiky.

V současné době je výraz Freistaat součástí oficiálního názvu Bavorska, Sascha (od roku 1990), Duryňska (od roku 1993) a v letech 1945 až 1952 byl používán i pro Bádensko.²² V duchu těchto principů deklaruje Bavorsko svou existenci jako spolková země, která vychází z republikánského principu a státní moc je vykonávána lidem, který svobodně rozhoduje o veřejných záležitostech.

Jak již bylo řečeno, Bavorsko vykazuje homogenní bavorskou identitu, která není samozřejmostí. Utvářela se a formovala po dlouhá staletí. Je to identita, která není uměle vytvářená shora (tzv. top down efekt), ale zdola (put up efekt). Národní suverenita je vyjádřena v bavorské ústavě²³ z roku 1946, která stanoví:

„Článek 1 (1) Bavorsko je svobodným státem.

Článek 2 (1) Nositelem státní moci jsou občané. Bavorsko je tzv. Volksstaat.

Článek 3 Bavorsko je právním, kulturním a sociálním státem sloužícím obecnému blahu.

Článek 99 Ústava slouží k ochraně a zabezpečení duševních a fyzických potřeb všech bavorských občanů.“

21) Tři původní historické kmeny obývající teritorium dnešního Bavorska.

22) 25. dubna 1952 bylo založeno novodobé Bádensko-Virtembersko. Je to jediná spolková země, jejíž vznik byl legitimizován občany v lidovém hlasování (Volksabstimmung), <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Geschichte/85751.html>, 9. 8. 2009.

23) Bayrische Verfassung (BV) – Bavorská ústava.

Bavorsko článkem 178 BV z roku 1946 vyjádřilo ochotu k budoucí integraci v rámci Spolku. Vždy však zdůrazňovalo svoji svébytnost. I z tohoto důvodu se bavorský zemský sněm v roce 1949 vyjádřil zamítavě k Základnímu zákonu z obavy, že bude v novém státním celku omezen prostor pro jednotlivé spolkové země a jejich pozice bude oslabena. Základní zákon však vstoupil v platnost, neboť s jeho zněním souhlasily více jak dvě třetiny zemí. Stal se platným a právně závazným dokumentem i pro Bavorsko. Ukazuje se, že se sice Bavorsko chápe jako součástí Spolku a vykazuje i německou identitu, vždy tuto německou identitu převažuje identita bavorská.

4. Komunální uspořádání v Bavorsku – kraje, okresy, obce

Bavorsko, stejně jako další spolkové země²⁴, je členěno do třístupňového systému volné správy: země (Land) – okres (Landkreis) – obec (Gemeinde). Bavorský systém je doplněn o kraje (Bezirke) (Rýznar – Šimonová, 2006: 131) a vládní oblasti²⁵ (Regierungsbezirke). U všech spolkových zemí se jedná o jednotky správní, nikoli samosprávné. Výjimku v systému tvoří právě Bavorsko (Chandler, 1998: 143). V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi tvoří kraje třetí úroveň samosprávy (März, 2003: 57). Území Bavorska se dělí do 7 vládních oblastí, 7 krajů²⁶, 71 okresů – 25 městských okresů (kreisfreie Städte či Stadtkreise)²⁷ a 2056 obcí.²⁸

24) Vyjma městských států Hamburku, Brém a Berlína, kde není správní uspořádání srovnatelné se správní strukturou zbývajících spolkových zemí, ale je přizpůsobeno jejich zvláštnímu statutu a postavení v systému. Zemské úřady totiž vykonávají současně záležitosti místního i spolkového charakteru.

25) Ve spolkových zemích je označení různé. V českém prostředí je možné používat kraj.

26) V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi koexistují kraje a vládní oblasti. V ostatních spolkových zemích kraje existují, nejsou to však jednotky samosprávné, ale jednotky pověřené výkonem přenesené působnosti ze zemské úrovně. I proto je problematický překlad. Zatímco v Bavorsku používáme pro jednotky státní správy termín vládní oblasti (Regierungsbezirke), u ostatních spolkových zemí je možné použít termín kraj či termín specifický pro danou oblast. Obsahové vymezení je však jasné. V politickém systému Bavorska poté musí být zdůrazněn rozdíl.

27) Možným, i když ne úplně přesným překladem by mohlo být i okresní město.

28) Stav k 31. 12. 2006, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psm, 21. 6. 2009.

Čl. 12, odst. 4 BV zdůrazňuje význam obcí jako nejnižších územně samosprávních jednotek pro budování demokracie – zdola nahoru.

Vládní oblasti

Vládní oblasti (Regierungsbezirke) jsou instancí střední úrovně (Mittelbehörde). Správní úřady vládních oblastí se v Bavorsku nazývají vlády (Regierung). **Vládní oblasti jsou přímo podřízeny zemským ministerstvům.** Stojí uprostřed mezi zemskými ministerstvy a úřady nižší komunální úrovně, proto úřady střední úrovně (Mittelstufe). V rámci bavorského uspořádání jsou označovány jako tzv. slučovací úřady (Bündelungsbehörde).²⁹

Vládní oblasti nejsou jednotky územní samosprávy, ale zemské (státní) správy. Bavorsko se člení do sedmi vládních oblastí i krajů. Tj. geograficky jsou vládní oblasti i kraje identické. Kraje jsou jednotky samosprávné, vládní oblasti jsou dekoncentrovaná pracoviště zemské státní správy. Totožné je tedy spravované území, nikoli úkony a záležitosti, jež mají obě instituce v kompetenci.

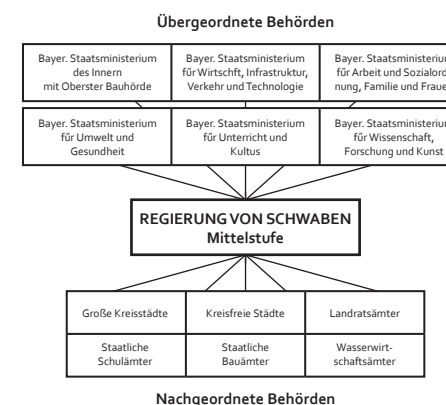
Bavorsko vychází z principu subsidiarity, tj. přiblížit správu co nejbližší občanovi, na co nejnížší úroveň vládnutí. Zároveň je snahou na příslušnou úroveň kumulovat co nejvíce správních úkonů. Tento princip je zakotven i v bavorské ústavě jako princip „jednotnosti správy“ (čl. 77 BV). Bavorské vládní oblasti fungují jako slučovací a koordináční jednotka. Do rozhodovacích a oznamovacích procesů vnáší nadregionální prvek a hledisko nadregionálního posuzování. Do jejich gesce spadá např. oblast životního prostředí, odpadového hospodářství, stavebního řízení a výstavby silnic, zdravotnictví a sociální problematika apod.³⁰

Následující přehled byl získán z oficiálních stránek vládní oblasti Švábsko a jasně deklaruje postavení vládní oblasti v systému VS. Vláda (jako správní úřad) je podřízena zemským ministerstvům a nadřícena velkým okresním městům, městským okresům, okresním úřadům, státním školským, stavebním a vodohospodářským úřadům (přeloženo zleva doprava).

29) <http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php>, 9. 9. 2009.

30) http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere_aufgaben/uebersicht.html, 7. 9. 2009.

Obrázek č. 1 Vládní oblasti jako úřady střední úrovně



Zdroj: <http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php>, 9. 9. 2009.

Vlády jsou pověřeny vykonávat dohled nad jednotkami státní správy, které jim jsou z hlediska organizace bavorské státní správy podřízené. Dále jsou orgánem poradním v rámci správního, právního a odborného dohledu nad komunálními institucemi.³¹

Představitelem státní správy v kraji je vládní prezident. Jeho úkolem je dohlížet na výkon místní správy v okresech a na samosprávu a státní správu, jež byla na obce a okresy přenesena Spolkem (Halásková, 2004: 83).

Kraje

Kraje v bavorském prostředí odrážejí historický vývoj moderního Bavorska, který spadá zejména do období let 1803–1871, tj. napoleonské epochy a reformu ministra Montgelase. Krajské uspořádání je výsledkem vzoru institucí francouzské státní správy. Zahrnuje vývoj původních starobavorských oblastí (Horní Bavorsko, Dolní Bavorsko a Horní Falc) s francským a švábským územím (Horní, Střední a Dolní Franky a Švábsko). Kraje byly vytvořeny, aby došlo nejen k teritoriální, ale i organizačně-administrativní reformě neustále se měnícího celku. Kraje byly v Bavorsku zřízeny před více jak 180 lety v období vlády krále Ludvíka I., který v roce 1828 zrušil centralisticky uspořádané království. Tímto zákonným normativem bylo zřízeno sedm současných bavorských krajů. Kmenové označení krajů pochází již z 19. století. V roce 1852 získaly právní subjektivitu a v roce 1919 právo na samosprávu. V období nacionálního socialismu jim bylo právo na samosprávu upřeno. Ke znovuoobnovení samosprávného statusu krajů došlo v roce 1946. Sa-

31) <http://www.regierung.niederbayern.bayern.de>, 9. 9. 2009.

mosprávné postavení jim bylo potvrzeno novou bavorskou ústavou a v roce 1953 i Krajským uspořádáním (Bezirksordnung). Na základě organizační reformy z roku 1978 bylo postavení krajů v systému ještě posíleno (März, 2003: 57). Kraje jsou podle bavorské ústavy třetí komunální bavorskou úrovní, vedle okresů a obcí (čl. 10, odst. 1 BV).

Zákonný rámec pro činnost a fungování kraje stanovuje Krajský pořádek (Bezirksordnung – BezO) a Zákon o krajských volbách pro Svobodný stát Bavorsko (Bezirkswahlgesetz für den Freistaat Bayern – BezWG). Úkolem krajů je dohlížet na výkon místní správy v okresech a na samosprávu a státní správu, jež byla na obce a okresy přenesena Spolkem a zemí (Halásková, 2004: 83).

Kraje plní úkoly, které překračují rámec a možnosti okresů, resp. městských okresů. Většina krajských výdajů směřuje do oblasti sociální a zdravotní. Kraje jsou zřizovateli např. odborných psychiatrických a zdravotnických zařízení, pomocných škol. Stěžejní je i angažovanost krajů v ekologické problematice a ochraně životního prostředí, stejně jako v kulturní oblasti.³² Kraje jsou důležité jako nositelé regionální kulturní identity. Kraje se chápou jako regiony. Ne ve smyslu evropského politického newspeaku, ale jako kulturní jednotky pokračující v tradici Svaté říše římské, včetně sedmi hlavních měst krajů.³³ Jak bylo předznamenáno, je v současné době území Bavorska rozděleno do sedmi krajů (Horní Bavorsko, Dolní Bavorsko, Horní Falc, Horní Franky, Střední Franky, Dolní Franky a Švábsko).³⁴

Obrázek č. 2 – Bavorské kraje



Zdroj: <http://www.bayern.de/Regierungsbezirke-Landkreise-und-Kommunen-.431.htm>, 15. 8. 2009.

32) <http://www.behördenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/54664884384>, 10. 7. 2009.

33) Více k problematice kontinuity teritoria Svaté říše římské, viz März, 2003: 59–60.

34) Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben, <http://www.bay-bezirke.de/>, 12. 7. 2009.

Organizace a struktura kraje

Mezi hlavní orgány kraje patří krajský sněm (Bezirkstag), krajský výbor (Bezirksausschuß), další výbory kraje, krajský prezident (Bezirkstagspräsident) a jeho zástupci. Krajský prezident a jeho zástupce jsou voleni z řad členů krajského sněmu na jeho prvním ustavujícím zasedání. Krajským prezidentem se může stát osoba starší 21 let (čl. 30 BezO).

Volby do krajského sněmu souvisejí s volbami do zemského parlamentu. Volební období a termín voleb do zastupitelského orgánu spolkové země a kraje jsou identické. Krajsští radní jsou voleni přímo obyvateli daného kraje proporčním volebním systémem, od roku 1998 na dobu pěti let (čl. 1, odst. 1 a 2 BezWG). V Bavorsku je sedm volebních okrsků, neboť kraj je zároveň volebním okrskem. Jak pro krajské volby, tak pro volby do zemského sněmu (čl. 2 BezWG). Součet celkového počtu krajských radních všech sedmi krajů tvoří celkový počet poslanců zemského parlamentu (čl. 23, odst. 2 BezO). Celkový počet zemských radní od roku 1998 je 180. Proporčně podle počtu obyvatel to znamená pro Horní Bavorsko 57, Dolní Bavorsko 18, Horní Falc 17, Horní Franky 17, Střední Franky 25, Dolní Franky 25 a Švábsko 26 zástupců (März, 2003: 57–58). Krajský výbor čítá proporčně podle počtu obyvatel daného kraje mezi 8 a 12-ti radními, včetně krajského prezidenta. Členové krajského výboru jsou voleni veřejně většinovou volbou (čl. 42, odst. 1 BezO).

Krajský prezident a jeho zástupce jsou voleni z řad členů krajského sněmu tajnou volbou na prvním ustavujícím zasedání. Krajským prezidentem se může stát osoba starší 21 let (čl. 30 BezO). Na rozdíl od okresního rady je funkce krajského prezidenta neuvolněná. Dostává však náhradu ušlé mzdy za dobu, jež musí věnovat svému úřadu. Z hlediska dalšího vývoje a směřování krajského uspořádání je aktuální diskuze ohledně profesionalizace úřadu krajského prezidenta.

Kraje jsou financovány skrze investiční dotace a spotřební daně ze strany spolkové země. Částečně též ze státního příspěvku na sociální služby, především ale skrze „krajskou daň“ (Kreisumlage), kterou musí platit okresy a městské okresy. O výši tohoto příspěvku se svádí na různých úrovních pravidelné boje (März, 2003: 59–60).

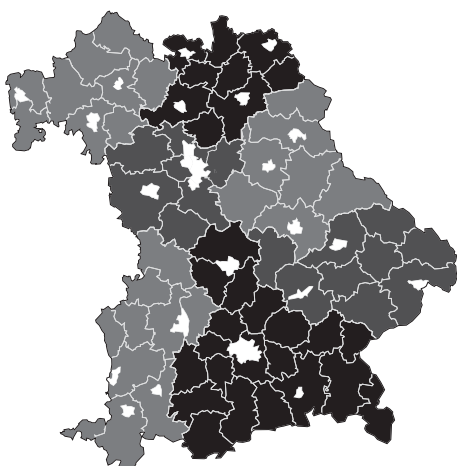
Okresy

Spolu s obcemi a kraji představují okresy v Bavorsku třetí úroveň samosprávy. Čl. 22 GG a čl. 10 BV definují bavorské okresy jako územně správné celky s právem na samosprávu. Čl. 1 Zemského zřízení definuje okresy přesněji, jako územní korporace s právem vykonávat a spravovat ty záležitosti meziměstského charakteru, které nepřekračují teritorium okresu.

Okresy jsou dozorčím a kontrolním orgánem obcí. Výjimku zde tvoří města, která díky své velikosti získala zvláštní status okresu. Hovoří se i o městských okresech (Stadtkreis), tj. městech, které nejsou součástí okresu, ale sami o sobě okres tvoří (tzv. kreisfreie Städte). Ty samozřejmě okresní orgány nevytváří, nedochází k dublování

správy, okresní úkoly pak přebírá městské zastupitelstvo. Okresy plní dvě základní funkce. Zabezpečují výkon těch záležitostí, jež jsou mimo finanční možnosti obcí. V oblasti samostatné působnosti se jedná zejména o zřizování a provozování zařízení hospodářského, sociálního a kulturního charakteru sloužící obyvatelům celého okresu. Zřizují např. okresní nemocnice, do jejich gesce spadá oblast středního školství, výstavba a péče o silniční síť apod. Důležitou oblastí je i problematika komunálního odpadu a jeho další zpracování (recyklace);³⁵ v oblasti přenesené působnosti dále vykonávají dozor nad činnostmi patřícími do oblasti místní správy. Tj. zda obce jednají a konají v mezích spolkových a zemských zákonů. Nejsou však ve smyslu VS orgán obcím nadřízený (Halásková, 2004: 84). V současné době je území Bavorska rozděleno do 71 okresů.³⁶

Obrázek č. 3 – Bavorské okresy



Zdroj: <http://www.behoerdenwegweiser.bayern.de/dokumente/region>, 10. 7. 2009.

Organizace a struktura okresu

Hlavními orgány okresu jsou okresní sněm (Kreistag), jím zřízený okresní výbor (Kreisausschuss) a okresní rada (Landrat).

Okresní sněm je volen na šest let proporčním volebním systémem obyvateli daného okresu a rozhoduje o všech zásadních záležitostech okresního významu (čl. 22

35) <http://www2.landkreis-cham.de/Dox.aspx?docid=e0341663-2da3-4869-8a0a-b4e6e481651a>, 3. 8. 2009.

36) Jmenovitý výčet bavorských okresů viz <http://www.bay-landkreistag.de/landkreise-frame-alpha.htm>, 11. 9. 2009.

LKrO).^{37, 38} Jak na úrovni okresu, tak na obecní úrovni existuje možnost kumulování a panašování hlasů. Počet hlasů a rozdělování upravuje čl. 34 GLKrWG.³⁹ Volič má k dispozici tolik hlasů, kolik je volených zástupců. Členem okresního sněmu se mohou stát osoby starší 21 let, občané EU mající v okrese minimálně 6 měsíců před dnem konání voleb trvalé bydliště a nejsou vyloučeni z volebního procesu (čl. 21 GLKrWG). U aktivního volebního práva platí věková hranice 18 let a minimálního trvalého pobytu 3 měsíce před konáním voleb. Ostatní podmínky zůstávají u aktivního a pasivního volebního práva identické. Aby se mohl občan zúčastnit voleb, musí být zanesen do speciálního volebního seznamu, který ho poté opravňuje participovat na volební proceduře.

Počet volených okresních radních je odvozen od celkového počtu obyvatel daného okresu.⁴⁰

Okresní rada je volen přímo.⁴¹ Je stěžejní osobou v okresní hierarchii. Jeho funkce je uvolňová, je zaměstnancem okresu, zastupuje jej navenek, je jeho statutárním zástupcem (čl. 31 LKrO). Nezastupitelným článkem okresní hierarchie je i ředitel okresního úřadu. Jedná se o státního úředníka orientujícího se zejména v právní problematice (čl. 37, odst. 3 LKrO). Okresní úřad (Kreisbehörde) je zároveň Zemským úřadem (Landratsamt), tedy orgánem státní správy.

Obce

V souvislosti s formováním nového moderního bavorského státního celku v letech 1799 a 1815 byl nově uspořádán i komunální systém. Z více jak 40 tisíc osad bylo utvořeno okolo 7 300 obcí. Dnes se situace ustálila skoro na jedné třetině původního počtu (2 056).⁴² Toto číslo je výsledkem územní reformy z roku 1972, kdy se počet kolem sedmi tisíc obcí snížil skoro o dvě třetiny.⁴³ Počátek 19. století je důležitý pro formování samosprávného postavení obcí. V roce 1818 na základě Obecního ediktu obdržely doposud politicko-správní jednotky prvky samosprávné. K jasnému oddělení vlastní (samostat-

37) *Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO).*

38) *Pro pochopení funkce a pravomocí okresního výboru využijeme přirovnání k obecní či krajské radě v českém prostředí.*

39) *Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG.*

40) *Okresy s méně jak 75 tisíci obyvateli si volí 50 členný okresní sněm. V okresních sněmech okresů, jejichž počet obyvatel je v rozmezí 75 tisíc až 150 tisíc, zasedá 60 radních a okresy s více jak 150 tisíci obyvateli jsou zastupovány 70 radními (čl. 24 LKrO).*

41) *Bliže k volbě okresního rady viz kapitolu Volba starosty a okresního rady níže.*

42) <http://www.hdbg.de/gemeinden2/>, 3. 9. 2009.

43) <http://www.km.bayern.de/blz/web/bezirke/kommunen/komm.html#Gemeinden>, 5. 9. 2009.

né) a přenesené působnosti obcí došlo po vydání prvního Obecního pořádku v roce 1869 (Roth, 92 (b): 116).

Právní postavení obcí v Bavorsku je upraveno (mimo základní definice v Základním zákoně) zejména obecním pořádkem (Gemeindeordnung – GO), komunálním volebním pořádkem (Kommunalwahlordnung für den Freistaat Bayern – KWO) a komunálním volebním zákonem (Kommunalwahlgesetz – KWG) a právním normativem upravujícím sdružování obcí do tzv. správních společenství (Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO).

Podle prvního článku GO jsou obce definovány jako základ bavorského státu a demokratického života.

Všechny obce jsou si tedy alespoň formálně rovny ve své autonomii. Z hlediska smíšeného modelu veřejné správy si však nejsou rovny ve své relevanci v systému. Obce v Bavorsku si nejsou a nemohou být rovny ve své velikosti (územní i dle počtu obyvatel), finanční síle, politickém vlivu v systému apod. Všechna sídla v Bavorsku jsou obce, pouze některé mají zvláštní status. U bavorských obcí se setkáváme s označením Gemeinde – obec, Markt – městys, Verwaltungsgemeinschaft – správní společenství, Stadt – město, kreisfreie Stadt či Stadtkreis – městský okres, grosse Kreisstadt – velké okresní město.⁴⁴ Výše uvedená typologie názvů bavorských komun je nejen výsledkem historického vývoje, ale též označením správních funkcí, které tyto jednotky v systému VS v Bavorsku vykonávají. V rámci SRN je pak pro bavorské prostředí unikátní použití termínu „Markt“. V ostatních spolkových zemích se s tímto označením nesetkáme. Status Markt buď obcím historicky náleží nebo je to titul, který jim může být udělen zemským Ministerstvem vnitra. Označuje územně-administrativní entity, které mají určitý význam pro obce, které je obklopují. Např. z důvodu centrální polohy, velikosti nebo sídla důležitých institucí (čl. 3 GO). K 1. 1. 2008 užívalo v Bavorsku toto označení 384 obcí, což je při celkovém počtu 2 056 obcí cca. 19 %.⁴⁵

Jak již bylo řečeno, je komunální uspořádání v Německu ve výlučné kompetenci jednotlivých spolkových zemí. V Bavorsku je implementováno tzv. jihoněmecké radní uspořádání, které jsme popsali výše.

Obce v Bavorsku tvoří nejnížší a obyvatelům nejbližší úroveň. „Mají právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpověd-

ností“ (čl. 1 GO). Cílem bavorské obecní samosprávy je „budování demokracie zdola“ (čl. 11, odst. 4 BV–G). Zároveň je prosazován a podporován princip subsidiarity. Nadřízené orgány a instituce přejímají pouze ty úkoly, které nejsou nižší podřízené jednotky sami schopny vykonat. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu.

Německo je vzorovým příkladem tzv. smíšeného modelu veřejné správy. Tj. obce, jako nejnížší územně administrativní jednotky vykonávající jak samosprávu (tj. samostatná působnost), tak v jistém smyslu státní správu (tj. přenesená působnost).

V rámci samostatné působnosti je obcím svěřen okruh úkolů a záležitostí, které souvisejí s kvalitním životem občanů obce a podporou obecního rozvoje. Spadá sem např. udržování veřejného pořádku v obci, místní plánování, zajišťování veřejné dopravy, pohřebnictví, zásobování pitnou vodou, zajišťování dostupnosti sociálních a zdravotnických služeb, odpadové hospodářství. S tím souvisí i zřizování plaveckých bazénů, dětských hřišť, sportovních hal, domovů pro seniory apod. V Bavorsku je velmi vyspělé ekologické uvažování, a proto musejí být všechny zmíněné služby vykonávány se zřetelem na ochranu přírody a životního prostředí. V případě, že obec není schopna tyto záležitosti plnit, je její povinností zajistit je prostřednictvím spolupráce na komunální úrovni (čl. 57 GO).

V oblasti přenesené působnosti přísluší výkon záležitostí podle odstavce 59 GO obecní radě, resp. podle článku 37 GO starostovi, jež je garantem výkonu přenesené působnosti. Jsou to ty záležitosti, jejichž výkon je obcím jako nejnížším územně administrativním jednotkám nejbližší a kterými je vládní oblast, kraj či okres v oblasti státní správy pověřen.

Organizace a struktura obce

Mezi hlavní orgány bavorské obce patří zejména obecní rada (Gemeinderat).^{46, 47} Zastupitelský orgán obce je volen na základě všeobecného, přímého, rovného a tajného volebního práva občany majícími na daném území volební právo na dobu šest let. V rámci spolkových zemí se jedná o nejdelší mandát. Je používán proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami a d' Hontův volební dělitel. Je aplikován princip panašování a kumulování hlasů. Počet hlasů a jejich rozdělování upravuje čl. 34 GLKrWG. Volič má k dispozici tolik hlasů, kolik je počet volených radních. Aktivním volební právem disponují osoby starší 18 let, občané EU mající v obci minimálně tři měsíce před dnem konání voleb trvalé bydliště a nejsou vyloučeni z volebního procesu. Pro pasivní

44) <http://www.behoerdenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/73886855438>, 10. 7. 2009.

45) <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/online.jsessionid=FBFA46877590A2C09DAD99AD909284D9?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1257327477888&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswahl&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&nummer=11&variable=2&name=KREISE&werteabruf=Werteabruf>, 3. 11. 2009.

46) V německém prostředí termíny obecní rada a obecní zastupitelstvo splývají v jeden. Bude tedy platit, že při použití termínu obecní rada máme na mysli kolektivní lidem přímo volený orgán.

47) Ve městech většinou městská rada, u městysů rada městyse.

volební právo platí obdobné podmínky s tou výjimkou, že volená osoba musí být starší než 21 let a trvalý pobyt minimálně šest měsíců před konáním voleb (čl. 21 GLKrWG).

Právní postavení a úkoly obecní rady upravuje čl. 30 GO. Počet členů obecní rady je odvislý od počtu obyvatel dané obce. Osciluje mezi osmi až šedesáti radními. Výjimku tvoří města Norimberk (Nürnberg) a zemské hlavní město Mnichov (München) se sedmdesáti, resp. osmdesáti radními (čl. 31 GO). Obecní radě předsedá starosta, který je jejím členem spolu s ostatními radními, jejichž funkce je neuvolněná.

Obecní rada má právo zřizovat poradní a odborné orgány, které se nazývají výbory (Ausschüsse). Běžné je zřizování např. kulturního, finančního, dopravního výboru či výboru pro oblast životního prostředí (März, 2003: 47).

Obecní představenstvo (Gemeindevorstand) je dalším důležitým orgánem obce. Ve většině spolkových zemích (zvláště s jihoněmeckým radním uspořádáním, což je případ Bavorska) je starosta jedinou osobou, která v sobě kumuluje funkci obecního představenstva. Poté hovoříme o tzv. monokratickém orgánu. Funkce obecního představenstva je definována pozicí starosty v systému (viz níže).⁴⁸

Starosta

Vrcholným představitelem obce je starosta (Bürgermeister). Jeho pojmenování je různé. Reprezentant bavorských obcí je nazýván prvním starostou (Erster Bürgermeister). Ve velkých okresních městech a městských okresech je používáno označení vrchní starosta (Oberbürgermeister) (Heidenreich, 2001: 9–11). Starosta je tvůrcem komunální politiky a představitelem politického i společenského života obce. Zodpovídá jak za oblast samosprávy, tak za výkon přenesené státní správy. Zastupuje obec navenek, je jejím statutárním zástupcem. Starosta je v Bavorsku váženou osobou. Relevance v systému je umocněna jeho přímou volbou. Starosta, stejně jako obecní rada, je volen na šest let.⁴⁹ Jelikož je v současné době ve všech spolkových zemích starosta volen přímo, je délka starostovského mandátu spolu s různými možnostmi jeho odvolání nejvýraznější odlišností jednotlivých spolkových zemí (Balík, 2002 (a): 76). Starosta je na rozdíl od obecní rady volen většinovým systémem ve dvoukolové variantě.

48) V některých spolkových zemích existuje vedle obecní rady jako kolegiální orgán obecní představenstvo. Tj. systém správy funguje na kolegiálním principu. Na místě starosty stojí obecní představenstvo (ve městech magistrát) jako grémium složené ze starosty a dalších členů (tzv. Beigeordnete), kteří se rekrutují ze zástupců obecní rady. Tento model je uplatňován ve spolkových zemích s magistrátním uspořádáním. Nejvýraznějším představitelem uvedeného modelu správy je Hesensko.

49) Působení starosty v úřadě nemusí a v mnoha zemích nekoresponduje s délkou mandátu člena obecní rady, což ještě více posiluje pozici starosty v systému, <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>, 11. 2. 2009.

Volba starosty a okresního rady

Volby bavorských starostů a okresního rady probíhají na základě GLKrWG. Většinová volba je zakotvena v článku 38 GLKrWG. Pro volbu starosty i okresního rady neplatí žádná pravidla ohledně odborného vzdělání či jiných kvalifikačních předpokladů. Pro uvolnění funkce starosty či okresního rady platí pouze věkové omezení. Starostou ani okresním radou se nemůže stát osoba starší 65 let. Kandidát je nominován buď politickou stranou nebo skupinou občanů v dané lokalitě. Volby představitelů okresů a obcí se konají zároveň s volbami do obecních rad a okresních sněmů.

Bavorským starostou a okresním radou se může stát Němec (ve smyslu čl. 116, odst. 1 GG) či občan EU po dosažení 21. roku života s trvalým pobytem v obci minimálně šest měsíců před dnem konání voleb (čl. 1 a 39 GLKrWG). Pro volbu se používá dvoukolový většinový volební systém. V první kole s absolutní většinou, ve druhé kole s relativní většinou. Tj. nezíská-li kandidát v prvním kole absolutní většinu hlasů, postupují dva nejlépeší kandidáti do kola druhého, které se koná dva týdny po prvním kole. Pro získání starostovského křesla či pozice okresního rady stačí relativní většina odevzdaných hlasů (März, 2003: 51). V Bavorském prostředí jsou používány otevřené kandidátní listiny. Kandiduje-li pouze jeden kandidát či kandidátka, může volič na volební lístek dopsat jinou osobu, která může být zvolena při nadpoloviční většině odevzdaných hlasů.⁵⁰

Na svém prvním ustanovujícím zasedání zvolí zastupitelský orgán obce a okresu (obecní rada a okresní sněm) většinou další dva čestné starosty a okresní rady, kteří vykonávají svoji činnost jako neuvolnění. Ve velkých městech se může jednat o tzv. volené komunální úředníky („kommunale Wahlbeamte“), kteří mohou svou činnost vykonávat jako uvolnění (März, 2003: 51). Okresní a obecní volby jsou z hlediska voličů velmi složité a proces volby komplikovaný. I proto se Bavorsko potýká s velkým množstvím neplatných hlasů.

Financování obcí a existence Správních společenství

Německé obce mají na rozdíl od českých právo regulovat své příjmy prostřednictvím místních daní a poplatků. Ať již se jedná o daně výlučné či sdílené. Příjmová stránka rozpočtu je naplňována zejména výnosy z pozemkové daně a daně z podnikání. Dále se jedná o poplatky za chov psů a domácích zvířat, vodné a stočné apod. Jelikož jsou obce vykonavateli i státní správy, je jim na tuto činnost přiznán příspěvek. Kvůli hospodárnosti a úsporám se obce sdružují v rámci tzv. správních společenství (Vergemeinschaften). Tato účelová uskupení jsou důsledkem územně správní reformy šedesátých

50) http://www.km.bayern.de/blz/web/300343/faltblatt_kommunalwahlen_2008.pdf, 8. 8. 2009.

a sedmdesátých let 20. století. Smyslem jejich existence je posílit správní postavení členských obcí a zejména ušetřit za výdaje za správu jako takovou (März, 2003: 50).

Společenství má právní subjektivitu a přejímá za členské obce výkon přenesené působnosti, vyjma těch záležitostí, které zůstávají ve výsostné působnosti obce (vydávání předpisů a nařízení) (čl. 4 VGemO⁵¹). Zastupitelským orgánem společenství je shromáždění (Gemeinschaftsversammlung). Členy shromáždění jsou starostové členských obcí a dále příslušný počet radních. Za každých tisíc obyvatel přísluší obci jeden radní jako člen shromáždění. Shromáždění volí ze svého středu předsedu společenství (Gemeinschaftsvorsitzender) a dva jeho zástupce. Tím se může stát pouze starosta jedné z členských obcí. Funkční období koresponduje s funkčním obdobím starosty v dané obci (čl. 6 VGemO). Společenství je financováno ze členských příspěvků. Jejich výše je odvislá od počtu obyvatel a míře výkonu přenesené působnosti za konkrétní obec (čl. 8 VGemO).

5. Závěr

Cílem případové studie Svobodného státu Bavorsko bylo nalézt odpověď na otázku, zda se uspořádání a struktura orgánů na lokální a komunální úrovni v Bavorsku odlišuje od podoby celoněmecké. Zda můžeme paušalizovat a hovořit o jednom komunálním uspořádání Spolkové republiky.

Je stěžejní, že v rámci SRN neexistuje jeden univerzálně platný model komunálního uspořádání. Existují modely čtyři, de facto dva aktuálně používané (tzv. jihoněmecké radní uspořádání a magistrátní obecní zřízení). Německo je díky tomu výjimkou v evropském prostředí. Podoba komunálního, resp. komunálních systémů v Německu, je v kompetenci jednotlivých spolkových zemí. Základní zákon zmiňuje právní mantinely komunální politiky jen rámcově. Není tedy možné relevantně komparovat „německý systém komunálního uspořádání“ (neboť jeden unifikovaný obecně platný neexistuje) a organizaci orgánů na komunální úrovni v rozlohou největší spolkové zemi. Bavorsko patří do typologie tzv. jihoněmeckého radního uspořádání. Je jeho modelovým představitelem. Tj. je možné porovnávat jednotlivé typy obecních uspořádání v Německu, nikoliv komunální uspořádání jako takové.

Z našeho pohledu je však možné nalézt shodné a odlišné determinanty, které jednotlivé spolkové země (a tedy existující typy komunálních uspořádání) sjednocují a které je od sebe odlišují. Takto jsme postupovali také v tomto případě. Základ korelace je obsažen v právních normách (spolkových, zemských) regulujících komunální uspořádání. Osnovou textu proto bylo studium právních dokumentů, resp. poukázání na politologické aspekty těchto normativů, které s danou problematikou souvisí.

Identické je, že Spolek předelegoval pravomoci v oblasti komunálního uspořádání na jednotlivé spolkové země. Vyhrazuje si pouze výlučné právo v případě kolize zemského a spolkového práva zemské právo zrušit. Anulován může být i právní předpis, který by odporoval základním principům, na kterých byla Spolková republika Německo jako sociální a demokratický spolkový stát vybudována. V každé spolkové zemi existují speciální právní předpisy platné pouze v rámci jejího správního území.

Co je pro Spolek dále totožné, je princip dekoncentrace a decentralizace správy – nejen ve smyslu federativního uspořádání. Rozdíly existují v počtu nižších územně administrativních jednotek jednotlivých spolkových zemích než je zemská úroveň a zejména v jejich názvech. Bavorsko je vzhledem k ostatním spolkovým zemím anomálií. Jeho historická výjimečnost se odráží v organizaci a členění orgánů VS a použitím názvosloví. Systém správy je odrazem bavorské svébytnosti.

Prvním zásadním rozdílem mezi Bavorskem a ostatními spolkovými zeměmi je existence jedné decentralizované úrovně navíc. V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi tvoří kraje třetí úroveň samosprávy. Paralelně vedle této samosprávné úrovně existuje úroveň vládních oblastí, které zastávají úkoly zemské (státní) správy. Ve všech spolkových zemích (vyjma tří městských států) plní vládní oblasti, resp. kraje úkoly státní správy. Další, ale logickou odlišností a bavorským specifkem je existence čtvrtého komunálního svazu reprezentujícího zájmy bavorských krajů (Verband der bayerischen Bezirke). V Bavorsku existuje ještě dále odděleně Bavorský svaz měst (Bayerischer Städte-tag) a Bavorský svaz obcí (Bayerischer Gemeindetag). Důraz na samosprávu je v Bavorsku akcentován i prostřednictvím různých forem a pojmenování nejnižších územně administrativních jednotek v systému. Bavorsko jako jediná spolková země používá pro některé své komuny termín „Markt“, což je vhodný důkaz inkorporace historických tradic do současné podoby bavorského komunálního uspořádání. Můžeme konstatovat, že Bavorsko je v rámci politického a správního uspořádání Německa výjimečné. Historické formování a silná bavorská identita ovlivnily nejen používanou odbornou terminologii, ale i samotné územně-administrativní členění spolkové země.

Téma komunálního uspořádání a fungování veřejné správy v Německu je velmi zajímavé. Komunální systém Bavorska tvoří velmi inspirující východiska pro další studium. Nastíněná oblast je dynamická, neustále se rozvíjející a stále si žádající pozornost politických vědců. Tento text se snažil zachytit současný stav.

51) Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern (Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO).

Literatura:

BALÍK, Stanislav (2002a): Debata nad podobou nejnižší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo. In: FIALA, Vlastimil; ŘÍCHOVÁ, Blanka a kol.: Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002, Nakladatelství Moneta, s. 73–83.

BALÍK, Stanislav (2002b): Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí. Středoevropské politické studie. Brno: Mezinárodní politologický ústav. Vol. 4: No. 1, s. 1–15.

HALÁSKOVÁ, Martina (2006): Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava.

HALÁSKOVÁ, Martina (2004): Systémy veřejné správy v evropských zemích. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava.

HEIDENREICH, Regine (2001): Územní samospráva ve Spolkové republice Německo, In: WILDMANNOVÁ, Mirka; ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol.: Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN, Brno, Masarykova univerzita, s. 9–15.

HÜBLER, Martin (2003): Bayern in Europa: Determinanten der bayerischen Europapolitik bis zur EU-Osterweiterung, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

CHANDLER, J. A. (1998): Místní správa v liberálních demokraciích. Brno: Nakladatelství Doplněk.

KOST, Andreas; WEHLING, Hans – Georg (2003): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung. In: KOST, Andreas; WEHLING, Hans – Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, s. 7–9.

MÄRZ, Peter (2003): Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, In: KOST, Andreas; WEHLING, Hans – Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, s. 41–63.

PITROVÁ, Miroslava (2008): Municipalities in the Federal Republic of Germany – Progress and Current Situation. Politics in Central Europe, 1/2008, University of West Bohemia: Pilsen, s. 59–74.

ROTH, Rainer A. (1992a): Freistaat Bayern : Eine kleine politische Landeskunde, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

ROTH, Rainer A. (1992b): Freistaat Bayern : Politische Landeskunde, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

RÝZNAR, Ladislav; ŠIMONOVÁ, Andrea (2006): Evropská veřejná správa. Kunovice: Ministerstvo vnitra ČR a Evropský polytechnický institut.

SCHINZEL, Horst (2008): Theologie und Politik am Beginn der Neuzeit: Bayern und Böhmen, Domažlice: Nakladatelství Českého lesa.

WILDMANNOVÁ, Mirka; ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol (2001): Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN, Brno, Masarykova univerzita.

Právní normativy:

Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, In: http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche.116/index.htm?pur1=http://by.juris.de/by/BezO_BY_1998_rahmen.htm, 12. 7. 2009.

Evropská charta místní samosprávy, In: http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada_evr.html#charta, 3. 3. 2009.

Evropská charta regionální samosprávy, Evropský navigátor, ENA, <http://www.ena.lu/>, 11. 5. 2009.

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400),

In: http://by.juris.de/by/GemO_BY_1998_rahmen.htm, 9. 8. 2009.

Gesetz über die Wahl der Bezirkstage (Bezirkswahlgesetz - BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003. Zuletzt geändert am 26. Juli 2006, GVBl S. 405, In: http://www.bezirk-oberbayern.de/media/custom/379_147_1.PDF, 11. 7. 2009.

Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006, In: http://by.juris.de/by/gesamt/KomWG_BY_2006.htm, 9. 8. 2009.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606), In: http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/gg_pdf.pdf, 22. 5. 2009.

Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch § 11 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400), In: http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche.116/index.htm?pur1=http://by.juris.de/by/LKreio_BY_1998_rahmen.htm, 1. 9. 2009.

Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 in Kraft getreten am 8. Dezember 1946, In: <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern46-index.htm>, 12. 8. 2009.

Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern (Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO), In: http://by.juris.de/by/VwGemO_BY_rahmen.htm, 9. 8. 2009.

Internetové dokumenty:

ANDERSEN, Uwe – WICHARD, Woyke (Hg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. In: <http://www.bpb.de>, 3. 3. 2008.

Bundeszentrale für politische Bildung: Kommunalwahlen, In: <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>, 11. 2. 2009.

LANDKREIS Cham: Zahlen, Daten & Fakten (2009), In: <http://www2.landkreis-cham.de/Dox.aspx?docid=e0341663-2da3-4869-8a0a-b4e6e481651a>, 3. 8. 2009.

MERZ, Johannes, Freistaat Bayern, In: Historisches Lexikon Bayerns, http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44495, 13. 8. 2009.

WEHLING, Hans-Georg (1999): Kommunalpolitik, In: WEINDENFELD, Werner – KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.) Handbuch zur deutschen Einheit. Bonn, Campus Verlag.

Internetové stránky:

Bayrischer Behördenwebweiser, <http://www.behördenwegweiser.bayern.de/dokumente/region>, 10. 7. 2009. <http://www.behördenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/54664884384>, 10. 7. 2009, <http://www.behördenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/73886855438>, 10. 7. 2009.

Bayerischer Landkreistag, <http://www.bay-landkreistag.de/landkreise-frame-alpha.htm>, 11. 9. 2009.

Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultur, <http://www.km.bayern.de/blz/web/bezirke/kommunen/komm.html#Gemeinden>, 5. 9. 2009, http://www.km.bayern.de/blz/web/300343/faltblatt_kommunalwahlen_2008.pdf, 8. 8. 2009.

Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, <https://www.statistikdaten.bayern.de/gene-sis/online/online;jsessionid=FBFA46877590A2C09DAD99AD909284D9?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1257327477888&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswahl&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&nummer=11&variable=2&name=KREISE&werteabruf=Werteabruf>, 3. 11. 2009.

Bayrisches Landesportal, <http://www.bayern.de/Geschichte-.364/index.htm>, 14. 9. 2009. <http://www.bayern.de/Regierungsbezirke-Landkreise-und-Kommunen-.431.htm>, 15. 9. 2009, <http://www.bayern.de/Verfassung-.451/index.htm>, 15. 8. 2009.

Deutscher Landkreistag, <http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-dlt.htm>, 5. 7. 2009. Haus der Bayrischen Geschichte, <http://www.hdbg.de/gemeinden2/>, 3. 9. 2009.

Landesdirektion Dresden, <http://www.rp-dresden.de/index.asp>, 12. 6. 2009.

Landesportal Baden-Württemberg, <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Geschichte/85751.html>, 9. 8. 2009.

Regierung der Oberpfalz, <http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/>, 9. 9. 2008.

Regierung von Niederbayern, <http://www.regierung.niederbayern.bayern.de/>, 9. 9. 2008.

Regierung von Schwaben, <http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?P-FAD=/index.php:/index4.php>, 9. 9. 2009.

Regierung von Unterfranken, http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere_aufgaben/uebersicht.html, 7. 9. 2009.

Statistisches Bundesamt Deutschland, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psml, 21. 6. 2009.

Verband der bayerischen Bezirke, <http://www.bay-bezirke.de/>, 12. 7. 2009.

Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme, <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>, 9. 6. 2008.

Rüdiger Kipke

Německo na cestě k integrační společnosti. Poznámky k obtížnému procesu¹

Německo – přistěhovalecká země

Spolková republika Německo se v posledních desetiletích stala jedním z přednostních cílů migrantů² pocházejících z velmi odlišných kulturních tradic. V tomto duchu hovoříme o transnacionálních migrantech, kteří se v zemi usazují na delší dobu a jako přistěhovalecká menšina si ponechávají vlastní etnickou, jazykovou a kulturní identitu uvnitř autochtonní společnosti. V první řadě se přitom jedná o pracovní migranty s nebo bez rodiny, následně také o uprchlíky a osoby, jimž byl poskytnut politický azyl. Do této skupiny tedy nenáleží tzv. „pendlující migranti“, tedy pracovní migranti zejména ze zemí ležících na východní hranici Německa, kteří do země přicházejí na kratší čas – i vícekrát za rok – ale vrací se zpět do domovské země.

Další skupinou migrantů jsou tzv. vysídlenci, resp. pozdní vysídlenci se svými příbuznými. Jedná se o osoby německého původu, které se do Německa stěhují ze zemí východní Evropy, resp. sovětského bloku od 50. let 20. století (po ukončení poválečného

1) Z němčiny přeložil Ladislav Cabada.

2) V Německu/němčině rozlišujeme mezi migranty (Zuwanderern) a přistěhovanci, přičemž druhý termín (Einwanderer) omezuje na klasické přistěhovalecké země typu Kanada, Austrálie a USA.

vyhánění a nuceného vysídlování Němců). Přistěhovalectví těchto lidí je státem politiky ukotveno – jedná se o osoby postižené v bývalé vlasti „tlakem vyhánění“ či perzekucí kvůli jejich etnické/jazykové příslušnosti. (Pozdním) vysídlencům je přiznáno právo na německé občanství. Jejich příbuzní, kteří nejsou německého původu, jsou rovněž akceptováni jako občané, ačkoli příslušná opatření byla v poslední době zpřísněna. V posledních letech – i kvůli zmíněnému zpřísnění podmínek – příliv vysídlenců do Německa výrazně poklesl. Počet vysídlenců přijatých ze strany SRN od roku 1950 se blíží 4,5 milionu osob, z nichž v současnosti cca 4,1 milionu žije v Německu (srov. Bundesministerium des Innern 2008: 55). Mezi všemi přistěhovalci disponují (pozdní) vysídlenci nejvýraznějším souzněním s kulturním prostředím Německa, nicméně i oni často žijí v nové vlasti jako „cizí“ Němci, jsou vystaveni společenské izolaci nebo dokonce diskriminaci.

Dějiny pracovní migrace do poválečného Německa začínají již v polovině 50. let. Nedostatek pracovních sil v hospodářsky prosperujícím západním Německu si v přibývajícím míře vynucoval verbování „gastarbeiterů“. Na základě smluvních vztahů s Itálií, Španělskem, Řeckem a následně v roce 1961 Tureckem přicházeli občané těchto států do Německa, následováni později dalšími národnostmi. Zpočátku nikdo nepočítal s tím, že by tito pracovníci mohli v zemi zůstat trvale, počítalo se spíše s jejich permanentní fluktuací – měli v Německu pracovat po určitou dobu a následně být nahrazeni svými krajany. Plánovaná rotace se nicméně hospodářsky nevyplácela (zaškolování apod.) a proto mnozí pracovní migranti v zemi zůstali. Pokud se vraceli do země původu, bylo to z jejich osobního rozhodnutí.

S počínající strukturálně podmíněnou masovou nezaměstnaností v západním Německu bylo v roce 1973 přijato rozhodnutí o zastavení náboru pracovníků ze zemí ležících mimo Evropské společenství (ES). „Gastarbeiteri“, kteří v zemi zůstali, se nicméně společně se svými rodinami nadále usídlovali. Rodily se jim děti, které nastupovaly do německých školek a škol a – s rozdílnými výsledky – učily se německý jazyk. V 90. letech, po skončení konfliktu Východ-Západ a důsledkem válek na území bývalé Jugoslávie, se migrace ještě jednou výrazně zvýšila, zatímco v posledních letech trvale klesá. Příliv a odchod migrantů je dnes fakticky v rovnováze – můžeme hovořit o stabilizaci migračních procesů na nízké úrovni (srov. Bundesministerium des Innern 2008: 15).

Z 82,21 milionů obyvatel Německa v roce 2007 tvořili občané jiných států 7,25 milionů, to je 8,82%. Mezi nimi s odstupem největší skupinu tvořili občané Turecka (1,7 milionu), následováni migranty ze zemí bývalé Jugoslávie (930.000 osob), Itálie (530.000) a Polska (385.000) (srov. Bundesministerium des Innern 2008: 286nn). Přibližně 15 milionů obyvatel Německa, tj. téměř 20% celkové populace, má tzv. migrační his-

torii³, u osob pod 25 let je podíl ještě vyšší – přes 27% (srov. Die Beauftragte der Bundesregierung 2007: 32). Nelze přesně určit, kolik muslimů dnes v SRN žije, protože religiozita není statisticky přesně podchycena. Odhady hovoří o cca 3 milionech dominantně sunnitských muslimů, přičemž přibližně jedna třetina z nich může být považována za věřící (srov. Frerk 2007: 2 a 5).

Uvedená fakta jsou jasným podkladem pro opuštění tradiční představy, že v Německu existuje etnicky homogenní společnost, formovaná německými dějinami a jazykem, resp. kulturním dědictvím. SRN se stala přistěhovaleckou zemí a etnicko-kulturní skladba společnosti prošla výraznou proměnou. Tyto skutečnosti nemůžeme na ulicích velkoměst již dávno přehlédnout: ženy se šátky zakrývajícími na veřejnosti jejich hlavy, výstavbu měřit a v některých městech formování ghett, v nichž muslimští přistěhovalci vytvářejí svébytnou „paralelní společnost“ s vlastními pravidly a vlastní organizací. To vše je výrazem odlišné kultury a skutečnosti, že tito lidé si chtějí ponechat vlastní kulturní identitu.

Zatímco migranti z evropských zemí byli povětšinou „tiše“ integrováni, resp. se integrují, v soužití s muslimskými migranty se projevují rostoucí obtíže. Cizí kultura každodennosti a k tomu ještě mediální zprávy o vraždách ze cti, vynucených sňatcích, islámském terorismu apod. vedou někdy ke kolektivnímu odmítnutí muslimských spoluobytel a dokonce k obavám o zachování „křesťanského Západu“. K tomu je nutné připočítat, že Němci nejsou na bezprostřední kontakt s islámskou kulturou v žádném případě připraveni; islám v jejich zemi nemá dějiny. V minulosti sice probíhaly kontakty a konflikty s islámským světem, od 18. století dokonce existovaly přátelské vztahy mezi Pruskem/Německem a Osmanskou říší, ale tento svět zůstával vzdálený a neznámý.

Většina Němců dnes přistěhovalectví s ohledem na dramatický pokles porodnosti v jejich zemi a/nebo obavu z hospodářského a sociálního poklesu akceptuje, na druhé straně se mnozí obávají tlaku na vlastní pracovní místa ze strany migrantů. A vedle toho existují kulturní obavy; očividnými jsou např. v případě vysoké intelektuální pozornosti věnované knize Samuela Huntingtona o střetu kultur/civilizací, ale lze je dokumentovat i na každodenních konfliktech, např. neshodách kvůli výstavbě mešity v Kolíně nad Rýnem. Tato otázka budí vášně: Jak vysoký má být kostel, jak vysoký může být minaret? Odpověď „lidu“ je jasná: V žádném případě vyšší na kolínský Dóm!

3) Podle úřední definice má osoba migrační historii, pokud (1.) není narozena na území dnešní SRN a přistěhovala se po roce 1950 a/nebo (2.) není osobou s německým občanstvím. Specifickou kategorií jsou (3.) Němci, jejichž rodič patří do první či druhé jmenované skupiny (srov. Die Beauftragte der Bundesregierung 2007: 12).

Multikulturalita vs. „německá vůdčí kultura“

„Žijeme v multikulturní společnosti“, shodli se představitelé katolické církve a evangelických církví v Německu na podzim roku 1980 u příležitosti „Dne zahraničních spoluobčanů“. Tím byl do diskursu uveden termín, jehož kořeny nacházíme v Kanadě, tradičně multietnické přistěhovalce zemi, jenž ale pro evropské prostředí stěží může být jasným orientačním kritériem. Jako multikulturalismus je v Kanadě od počátku 70. let označována politika ochrany jazykové a kulturní identity nativních obyvatel a rozličných skupin přistěhovalců.

Církevní poselství mělo polarizující efekt a vyvolalo permanentní společensko-politickou a sociálně-vědní debatu, která byla později kvůli pádu Berlínské zdi a německému znovusjednocení, stejně jako následným hospodářským a sociálním problémům ve východním Německu zatlačena do pozadí. V levicovém a liberálním táboře byl model multikulturní společnosti v jádru akceptován a mnohdy i vítán jako podnět ke společenské pluralitě. V národně a konzervativně orientovaných kruzích byl naopak chápán jako hrozba pro vlastní kulturní identitu a celospolečenskou jednotu a principiálně odmítnut. Z těchto kruhů pochází koncept „německé vůdčí kultury“, který svého času upoutal výraznou pozornost politické veřejnosti

V říjnu 2000 představil koncept „německé vůdčí kultury“ tehdejší předseda křesťansko-demokratické frakce ve Spolkovém sněmu Friedrich Merz. „Německá vůdčí kultura“ měla být tmelícím hodnotovým měřítkem a měřítkem chování pro všechny obyvatele země bez ohledu na jejich původ. Již samotný pojem musel narazit na výrazný odpor, protože sugeroval představu, že by státní autorita mohla vynucovat způsoby chování, tvorbu a aplikaci hodnot a obecně mravů. Merz nebyl prvním, kdo hovořil o vůdčí kultuře, ale jeho příspěvek byl zaznamenán právě kvůli jeho politické pozici a proto vyvolal výraznou veřejnou debatu. Již dříve se k otázce vůdčí kultury vyjádřil v Německu působící politolog syrského původu Bassam Tibi; jeho příspěvky, původně určené pouze odborným kruhům, nyní získaly široké publikum. Tibi použil pojem v evropském kontextu: podle jeho názoru musí jak pro autochtonní obyvatelstvo, tak pro imigranty platit principy evropské vůdčí kultury: primát rozumu nad religiozitou, uznání individuálních lidských práv, sekulární demokracie, pluralita a vzájemná tolerance (srov. Tibi 2001: 26).

Nejdříve nebylo jasné, co si vlastně Merz pod pojmem německá vůdčí kultura představuje. V pozdějších precizacích svého konceptu označil za nejvýraznější projev hodnotové orientace země a tedy část německé kulturní identity ústavu, která je neseána myšlenkami o vůli lidu, právu na svobodu a obranu proti státu, ale také myšlenkou občanských povinností, a která umožnila vytvoření německé společnosti. Tato ústava zavazuje jak autochtonní občany, tak imigranty. Merz zdůraznil dosaženou rovnoprávnost žen ve společnosti, která musí být akceptována všemi bez ohledu na kulturní tradici. Soužití různých kultur je nemožné tam, kde není zachován minimální konsensus

s ohledem na svobodu, lidskou důstojnost a rovnoprávnost. Následně ke společnému kulturnímu základu přiřadil německý jazyk, kterým musí hovořit – a rozumět mu – všichni členové společnosti (srov. Merz 2004: 151nn).

Svým prohlášením Merz rozčaroval mnohé ze svých politických přátel, kteří za termínem „německá vůdčí kultura“ hledali něco více. Proto se o slovo přihlásili i mnozí další z národně a konzervativně orientovaného tábora a „rozpracovali“ Merzův koncept. Podle radikálnějších z nich je nevyhnutelné pro všechny členy společnosti na základě kulturního dědictví Němců vynutit společný fundament založený na etických principech a praktickém chování (srov. Isensee 2006: 21). Jörg Schönbohm, výrazný křesťansko-demokratický politik, debatu vypointoval: Základem společného života s migranty musí být německá kultura, „tak jak se rozvinula od dob Oty Velikého do současnosti“ (srov. Schönbohm 1999).

„Německá vůdčí kultura“ v kontextu „normalizace“

Národní dimenze vzývaná Merzem ztratila po druhé světové válce mnoho ze svého významu (spolu)tvůrce německé identity s ohledem na zločiny národně-socialistického režimu a rovněž hořkou materiální nouzi zasahující velkou část společnosti. Udržet a ochránit pocit národní jednoty bylo těžké i kvůli rozdělení země. Mnozí, především mladí obyvatelé Německa jako náhradní identitu pěstovali identitu evropskou. To, co západoněmeckou společnost po národním socialismu udrželo pohromadě, byl především úspěch hospodářského projektu, společnosti blahobytu a sociálního partnerství. Obrat k národu a národním hodnotám nicméně není žádnou novinkou. Již před znovusjednocením Německa se národně a konzervativně orientované kruhy snažily obnovit a „normalizovat“ sebevědomí německého národa. Koncept „německé vůdčí kultury“ tak může být nahlížen i skrze tuto tradici (srov. Pautz 2005: 41).

Např. na podzim 1982 se křesťansko-demokratický kancléř Helmut Kohl v rámci svého politického programu pokusil symbolickými akty učinit „duchovně-morální převrat“ a narýsovat jakousi tlustou čáru za moderními německými dějinami. V mezinárodním prostředí byla zaznamenána společná návštěva Kohla a amerického prezidenta Reagana na vojenském hřbitově v blízkosti německého Bitburgu, kde vedle amerických vojáků leží pochováni i vojáci jednotek Waffen-SS. Jasným vrcholem procesu však byla tzv. debata historiků (*Historikertreit*) v SRN, která začala v polovině 80. let. Renomovaný historik Ernst Nolte položil otázku: „Vykonal národní socialismus, vykonal Hitler „asiatský“ čin pouze proto, že se považovali za potenciální nebo skutečné oběti „asiatského“ činu? Neexistovalo „Souostroví GULAG“ před Osvětimí?“ Národně-socialistické Německo by mělo být vyřazeno z izolace, říká Nolte, „musí být vztaženo k ruské revoluci jako svému nejdůležitějšímu předpokladu“ (srov. Augstein 1987: 45, 33). Nolte získal významnou podporu v národních a konzervativních kruzích. Jako „příkladnou“

označil jeho pozici jeden z jeho kolegů, protože má zásluhu na tom, že dějiny Třetí říše nebudou chápány jako „zjevně jedinečné“ a ničivá potence nacistického světonázoru a režimu bude zařazena do celkově totalitního vývoje své doby (srov. Augstein 1987: 68). Historická relativizace národně-sociálního režimu, proti níž vystoupili filosofové Jürgen Habermas a mnozí další, měla sloužit požadavku národního sebevědomí. Nacistické zločiny byly začleněny do kauzálních vztahů a tím učiněny pochopitelnými. Západní Němci měli vědět, že nyní žijí ve zcela běžné společnosti a zcela normálním státu. Znovusjednocení Německa v říjnu 1990, jež bylo jakousi kvazi-mírovou dohodou vítězů druhé světové války, tomuto zjištění dalo novou hnací sílu.

Právní řád a kulturní tradice

Je zcela neoddiskutovatelné, že německý právní řád je společným základem pro všechny členy německé společnosti; jeho uznání je rozhodujícím měřítkem pro integraci imigrantů v moderní pluralitní společnosti (srov. Oberndörfer 2001: 29nn). Všechny světonázorové, hodnotové, religiozní apod. otázky jsou tímto právním řádem přenechány vůli jedince. Spolková ústava garantuje základní právo na svobodné rozhodnutí jedince v rámci právního řádu, nezávisle na místě původu a státní příslušnosti. Musíme proto odporovat Schönbohmovi a jeho podporovatelům, kteří svými postoji opustili půdu této ústavy. Stát zůstává v otázkách kulturního vývoje jedince principiálně neutrální. Pouze ve zvláštních případech může zaujmout postoj, jako např. v otázce vzdělávání dětí: veřejná škola je křesťansky orientovaná, přičemž křesťanství je chápáno jako kulturní, formativní a vzdělávací – v rámci výuky nejde o poznání pravé víry.

Konsensus ohledně všeobecné závaznosti práva vychází z toho, že právní normy jsou pouze kulturně-neutrálním a abstraktním právním úkonem (srov. Löffler 2006: 17). Tím zůstává mimo pozornost skutečnost, že právní řád je produktem kulturních předsudků. Obraz člověka v západních ústavách a pojetí centrálních pojmů jako stát, demokracie a právní stát vyrůstají ze západních kulturních základů. Na Západě došlo po dlouhých konfliktech k rozchodu politické a náboženské sféry, srovnatelný proces však neproběhl v islámském světě, kde nezaznamenáváme ani renesanci, ani osvícenství. Pro věřícího muslima představuje Korán vlastní sféru života, která zakládá vše ostatní; společnost bez náboženských hodnot je pro něj stěží představitelná.

Potenciální konflikt mezi západním – zde německým – právním řádem a cizí kulturní tradicí fakticky není tematizován. Nabízí se přitom otázka kompatibility základních konceptů řádu a následně otázka po možných konfliktních potenciálech. Jak dalece jsou právní představy vyrůstající z islámské kultury v rozporu s německým právním řádem? Na základě několika příkladů se pokusíme tuto problematiku přiblížit.

Již v prvním článku spolkové ústavy garantovaná lidská důstojnost je považována za nejvyšší právní hodnotu. Má své specifické postavení v reakci na zkušenosti

s národně-socialistickou diktaturou. Normativní obsah lidské důstojnosti je výrazně odvozen z dvoumileniové historie Západu. Klíčový význam mají dva prvky – křesťanská představa člověka stvořeného podle obrazu božího na jedné straně, na druhé pak potence člověka k vlastnímu rozhodování. Důležité jsou rovněž vlivy stoické filosofie, scholastický pojem člověka jako subjektu a postulát mravní autonomie jedince (srov. Herdegen 2005: 7nn). Z garance lidské důstojnosti vyvozujeme práva svobody a rovnosti jedince. Základní právo na svobodný rozvoj osobnosti, nejobsáhlejší a nejobecnější zahrnutí svobody v ústavě, předpokládá samostatně rozhodujícího člověka.

Islám nezná představu člověka stvořeného k obrazu božímu; pro něj je člověk (pouze) náhradník Boha, jeho činitel na zemi. V protikladu k západnímu pojetí jsou lidská práva podřízena božím zákonům; podobně tak činí i mnohé deklarace lidských práv pocházející od islámských učenců. Právo na sebeurčení ve smyslu západních ústav, právo individua k svobodnému a zodpovědnému využití vlastních možností, je východiskem, které v islámu nemá místo. Svoboda představuje v islámském pojetí podřízení člověka božímu slovu a božím zákonům, jedinci zůstává pouze volba mezi dobrým a špatným (srov. Steinbach 2002: 452fnn). Běžně jsou nastíněné rozdíly viditelné na právním postavení ženy. Rovnoprávnění pohlaví není v islámském právním prostředí akceptováno; nesmíme však zapomenout, že mezi muslimy v Evropě i v některých islámských státech dnes často nacházíme i odlišnou praxi.

Na základě náboženských představ nemůže žena obsazovat veřejné posty; politická role či úřad soudce jsou jí tak zapovězeny. Tradiční islámské sňatkové a rodinné právo vychází z dominance muže, což je dokumentováno jeho fakticky absolutní právní mocí nad ženou (srov. Khoury; Hagemann; Heine, 1991: 251).

Předpoklady úspěšné integrace: vzdělání a vzdělávání

V ranné migrační fázi nebyla celková problematika integrace brána vážně, pozdější vývoj k integrační společnosti ponechal toto téma vlastnímu samospádnému vývoji. Multikulturní společnost se jako koncept přežila, jiné modely ovšem dosud neprošly akademickou debatou. Představy o tom, jak by měla vypadat moderní společnost, zůstávají velmi vágní, o čemž svědčí i jazyková nepřesnost některých příspěvků k problematice

integrace.⁴ Teprve v posledním období vzala politika svou tvůrčí úlohu v této otázce vážně. Úspěchy jsou nicméně velmi omezené a znatelné nedostatky nejsou s rozhodností odstraňovány.

Pokud po dlouhou dobu integrační politice dominovaly otázky formálního přístupu na trh práce (sociální práva, pobytové právo atd.), pak v posledním období bylo těžiště přeneseno na jinou rovinu. V popředí dnes stojí problematika integrace skrze získání znalosti německého jazyka, resp. vzdělání a profesní kvalifikaci (srov. Die Beauftragte der Bundesregierung 2007: 29). Konečně snad tedy směřujeme ke zjištění, že klíčem k úspěšné integraci jsou zaměstnání a příjem, které odpovídají moderní znalostní společnosti a profesní kvalifikaci. Možnosti uplatnění pro nízkovzdělané na klasickém trhu práce pro migranty a jejich příbuzné se zmenšují a proto stále méně slibují zajistit potřebné životní jistoty.

Je nesporné, že ke zvládnutí každodenního života jsou důležitým předpokladem dostatečné znalosti německého jazyka v mluvené i písemné podobě. Zvláštní pozornost politiků tak získaly děti z rodin imigrantů, jež mnohdy vykazují velké deficity ve znalostech němčiny. Jejich integrace a pozdější studijní úspěchy závisejí na tom, aby své jazykové kompetence získaly co nejdříve. Odpovídající kritéria dnes ustavují instituce každodenní péče (školky, školy apod.), kde jsou mnohé z těchto dětí poprvé systematicky konfrontovány s německým jazykem. Aby bylo jejich jazykové vzdělávání úspěšné, musí probíhat dlouhodobě a na všech stupních vzdělávacího systému se stejnou pozorností.

Nedostatečné úspěchy ve vzdělávání mladé generace imigrantů vyrůstající v Německu jsou důvodem k obavám. Mladá generace imigrantů jako celek disponuje jen relativně velmi slabou kvalifikací. Velká část z nich ukončí své vzdělávání již po absolvování základní školy, tedy nejnižšího edukačního stupně, či dokonce ještě dříve.⁵ Tento trend pokračuje i při profesním vzdělávání; mladá generace imigrantů má na základě špatného předchozího vzdělání daleko menší šance na profesní edukaci, navíc jsou uchazeči při rozhodování o jejich vzdělanostní či profesní perspektivě často konfrontováni s předsudky. Mnozí po základní škole nepokračují ve vzdělávání či své další vzdělávání

4) Ústřední pojmy integrace a asimilace jsou místy používány jako synonyma, jindy jsou jim přiřazovány nesprávné významy. Nabízí se rozumět integraci jako obecný pojem ve smyslu začlenění. Asimilace označuje proces kognitivního, emočního a participativního přizpůsobení se přijímající společnosti. V tomto procesu je oslabováno společné vědomí příslušnosti k odlišné/původní skupině a může se v konečném důsledku zcela ztratit (srov. Mintzel 1997: 176ff.).

5) V roce 2005 opustilo 17,5 % zahraničních školáků vzdělávací systém bez ukončeného základního vzdělání (srov. Die Beauftragte der Bundesregierung 2007: 43).

předčasně ukončí a nemají tak žádnou profesní perspektivu.⁶ Zpravidla si pak nacházejí místo jako nevzdělaná pracovní síla a jsou nadproporčně ohroženi nezaměstnaností (srov. Die Beauftragte der Bundesregierung 2007: 34ff).

Panuje všeobecná shoda na tom, že vylepšení vzdělávacích perspektiv mládeže s migračním původem je klíčovou otázkou budoucnosti; vzdělání a kvalifikace se staly klíčovým předpokladem pro dlouhodobý úspěch jejich společenské integrace (srov. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 137). Řešení tohoto problému je naléhavé a nebude možné bez poskytnutí dalších finančních příspěvků zejména do oblasti jazykového vzdělávání. Musíme doufat, že nutné investice do budoucnosti nebudou odloženy či zmrazeny s odkazem na aktuální deficity veřejných rozpočtů.

Literatura:

AUGSTEIN, Rudolf (1987): „Historikerstreit“. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung, München, Zürich.

BUNDESMINISTERIUM des Innern (2008): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2007, Berlin.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.

FRERK, Carsten (2007): „Muslime“ in Deutschland. Eine Annäherung, http://fowid.de/fileadmin/textarchiv/Muslime_in_Deutschland__Carsten_Ferk__TA-2007-10.pdf.

HERDEGEN, Matthias (2005): Art. 1 Abs. 1, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München.

ISENSEE, Josef (2006): Leitkultur als Idee und politischer Begriff, in: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Leitkultur. Vom Schlagwort zur Sache, Bonn, s. 20–32.

KHOURY, Adel Theodor; HAGEMANN, Ludwig; HEINE, Peter (1991): Islam – Lexikon. Ideen-Geschichte-Gestalten (Band 1), Freiburg.

Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

LÖFFLER, Berthold (2006): „Leitkultur“ im Fokus, in: Die politische Meinung, Heft 2, s. 14–18.

MERZ, Friedrich (2004): Nur wer sich ändert, wird bestehen. Vom Ende der Wohlstandsillusion – Kursbestimmung für unsere Zukunft, 2. Auflage, Freiburg.

MINTZEL, Alf (1997): Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau.

6) Mezi mladými obyvateli Německa tureckého původu činil podíl těch, kteří nezískali profesní kvalifikaci, v roce 2005 celých 72 % (srov. Die Beauftragte der Bundesregierung 2007: 50, 229).

OBERNDÖRFER, Dieter (2001): Leitkultur und Berliner Republik. Die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands ist das Grundgesetz, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/2001, Bonn.

PAUTZ, Hartwig (2005): The politics of identity in Germany: the *Leitkultur* debate, in: Race & Class, Band 46, Heft 4, S. 39–52.

SCHÖNBOHM, Jörg (1999): „Ich möchte, daß die innere Einheit vorangetrieben wird“, in: JUNGE FREIHEIT vom 26. 03. 1999.

STEINBACH, Udo (2002): Menschenbild, Menschenrechte und Demokratie in Europa und der Islamischen Welt – einige vergleichende Anmerkungen, in: BRUNNER, Rainer; GRONKE, Monika; LAUT, Jens Peter; REBSTOCK, Ulrich (Hrsg.), Islamstudien ohne Ende. Festschrift für Werner Ende zum 65. Geburtstag, Würzburg, S. 449–469.

TIBI, Bassam (2001): Leitkultur als Wertekonsens. Bilanz einer missglückten deutschen Debatte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/2001, Bonn.

Peter Jurczek

Sasko-česká vysokoškolská iniciativa (STHI) – přeshraniční spolupráce Technické univerzity Chemnitz a Západočeské univerzity v Plzni.¹

Abstract:

The aim of the article is to present development and content of specific Czech-Saxonian co-operation at the university level. The Technical University in Chemnitz/Germany has been developed since the beginning of 1990s broad cooperation network with selected Czech universities with the University of West Bohemia in Pilsen at the first place. The cooperation in regional geography, social sciences, philology and other fields was institutionalised with the support of the European Union in Saxony-Czech University Center, later Saxony-Czech University Collegium and initiative, respectively.

Spolupráce mezi Technickou univerzitou Chemnitz (dále jen TU Chemnitz)² a Západočeskou univerzitou v Plzni (dále jen ZČU) se datuje již od 60. let 20. století. U technických oborů byla vždy četnější. Po politickém převratu, resp. po „Sametové revoluci“, se orientace techniků přesunula zejména do západní Evropy nebo severní Ameriky. Místo toho začali humanitní vědci s intenzivní výměnou. Jednalo se zejména o humanisty jako

1) Z němčiny přeložila Miroslava Pitrová.

2) Chemnitz (Saská Kamenice) i další německá města budou ponechána v originále (pozn. překladatele).

takové a odborníky z ekonomické oblasti. Ti se rekrutovali především z Filozofické fakulty TU Chemnitz a partnery jim byly Fakulta pedagogická a (dnešní) Fakulta filozofická, stejně tak pro ekonomy z Chemnitz Fakulta ekonomická ZČU.

Od roku 1993 existuje např. intenzivní spolupráce Kateder geografie obou univerzit v různých oblastech a úrovních. Jedná se např. o výměny vysokoškolských pedagogů a studentů, které jsou dodnes podporovány díky programu DAAD³ „Východní partnerství“ („Ostpartnerschaften“) (srovnej Jurczek 1997; Jurczek/Dokoupil/Jeřábek 2002). Může tak být společně pořádána řada projektů. Významnou roli zde hraje výzkum struktur a vývoje německo-českého příhraničního prostoru, stejně jako přeshraniční spolupráce (srovnej Dokoupil 1998; Jurczek/Müller 2007).

Univerzity jsou ve své podstatě určeny k tomu, aby vedle svých vlastních základních cílů v oblasti terciárního vzdělávání, dávaly podněty k dalšímu rozvoji svého regionu (srovnej Jurczek 2009, S. 135). To znamená, že většinou disponují inovačním potenciálem, který je vhodný k navázání úspěšné spolupráce s jinými vysokými školami. Důležitým předpokladem je iniciace a trvalý rozvoj přeshraničních sítí. Je faktem, že jsou z tohoto procesu velmi často vyloučeny tzv. regionální univerzity ať již z důvodu jejich odlehle polohy či nedostatečné velikosti. Je proto stěžejní podchytit a integrovat i tyto vysoké školy do postupně se rozšiřujícího evropského vědeckého prostoru. Proto je regionálním univerzitám přiznána zvláštní role, tedy aby kromě své vzdělávací úlohy navíc převzaly – jak bylo právě zdůrazněno – funkci inovativního centra oblasti.

Za posledních 15 let realizovaly TU Chemnitz a ZČU společně řadu odborných akcí, které byly ve své podstatě interdisciplinární. Jmenujme např. „Politické a regionální vědecké sympozium“ (PRS), které je organizováno každoročně na podzim Katedrou mezinárodní politiky a Katedrou sociální a hospodářské geografie (srovnej Neuss./Jurczek/Hilz 1998ff). V listopadu 2009 se konalo již potřicáté. Dále zmiňme německo-česká setkávání s tématem „Dobrý soused – špatný soused“. Tyto semináře byly od roku 1998 pořádány Elke Mehnert (profesorkou němčiny z Chemnitz) až do jejího odchodu do penze (srovnej Mehnert 1998 ff). Ačkoliv je již nyní v důchodovém věku, vyučuje jako hostující profesorka na ZČU v Plzni. I v České republice můžeme uvést řadu společných akcí, na kterých se podíleli odborníci z Chemnitz a Plzně. V roce 2004 se konala mezinárodní konference „Plzeňské rozhovory“ s regionálním zaměřením na USA, kterých se zúčastnili odborníci z TU Chemnitz a jejích partnerských univerzit (např. finské univerzity Joensuu) (srovnej Jurczek 2004).

3) DAAD (Deutscher Akademischer Austausch Dienst) – Německá akademická výměnná služba (pozn. překladatele).

1. Přeshraniční spolupráce: „Sasko-české vysokoškolské centrum“ (STHZ) a „Sasko-české vysokoškolské kolegium“ (STHK)

Autor se od počátku 90. let spoluúčastnil řady rozvojových koncepcí v německo-českém příhraničí, a proto vzniklo přání, aby byly tyto konkrétně získané znalosti převedeny i do univerzitního prostředí. Proto byla v roce 2002 vypracována projektová žádost s požadavkem podpory sasko-české univerzitní spolupráce.

Díky tomu došlo v dubnu 2003 na TU Chemnitz ke zřízení „Sasko-českého vysokoškolského centra“ („Sächsisch-Tschechische Hochschulzentrum“) (STHZ), a to na dobu tří let (srovnej Jurczek 2006; Scherm 2007). Bylo provozováno za výrazného kofinancování EU v rámci Iniciativy Interreg IIIA. Díky tomu se podařilo splnit očekávání ve zintenzivnění odborné interakce mezi příslušnými saskými a českými vysokoškolskými institucemi. Kromě toho došlo na jedné straně k rozšíření odborných kontaktů TU Chemnitz s již dávno partnerskou ZČU, jejímž hlavním sídlem je Plzeň s pobočkou (Fakulta ekonomická) v Chebu. Na druhé straně byly zapojeny další české univerzity, které projevíly zájem na budování přeshraniční odborně zaměřené vědecké komunikace. Jmenujme Univerzitu J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, Technickou univerzitu v Liberci, Jihočeskou univerzitu v Českých Budějovicích, Masarykovu univerzitu v Brně stejně jako Univerzitu Karlovu a Vysokou školu ekonomickou v Praze.

Důležitou součástí multilaterální spolupráce bylo nastartování přeshraničního regionálního rozvoje díky inovativním impulzům z různých oblastí jako je hospodářství, doprava, životní prostředí, kultura a vzdělávání. Záměr byl uskutečněn za přispění mnohých regionálních partnerů (např. Leibnizův zeměpisný institut – registrované sdružení, Průmyslová a obchodní komora jihozápadního Saska, Iniciativa Jihozápadní Sasko – registrované sdružení), skrze které mohla být doložena požadovaná praktická relevance.

Na podzim 2006 bylo ukončeno kofinancování z EU. Proto bylo nutné začít včas uvažovat o dalším slibném pokračování práce STHZ. Zde je na místě konstatovat, že aktuální praxe v podpoře vykazuje dvě – často protichůdné – tendence: na jedné straně je snahou, aby projekty prokázaly svoji udržitelnost po ukončení podpůrného financování. Na druhé straně existují – zejména v sociální, kulturní a dalších oblastech – stále činnosti, které pouze z vlastních prostředků nemohou existovat. Do této sféry spadají většinou i vědecké projekty.

S pomocí projektu „Sasko-české vysokoškolského kolegium“ („Sächsisch-Tschechische Hochschulkolleg“)(STHK) se podařilo zajistit na dobu tří let kontinuální pokračování chemnitzkých a českých aktivit (srovnej Scherm 2008; Jurczek 2009, S. 138–143). STHK, jež navázal na projekt podpořený EU, mohl být opětovně kofinancován z prostředků Interreg IIIA. V popředí stála snaha navázat přeshraniční kontakty vysokých škol, ekonomických subjektů a společností mezi sebou, tyto vztahy utužit, stejně jako dlouhodobě etablovat. To v sobě zahrnovalo pět předpokladů, které se vzájemně doplňovaly: pořádání studentských workshopů k vybraným problémům v sasko-čes-

kém příhraničí, zprostředkovávání informací k založení vlastního podnikání, zřízení sasko-české burzy odborných praktik, organizace exkurzí v sasko-českém příhraničí jako i realizace Alumni⁴ aktivit.

Ačkoliv zde existovaly úzké vazby, jednalo se u všech pěti dílčích projektů STHK o více či méně uzavřené samostatné akce. Ty byly koncipovány na základě svých reálných potřeb, přičemž pro ně bylo společné, že byly uskutečňovány v sasko-českém příhraničí. Po ukončení těchto projektů opět vyvstal úkol vytvořit nové projektové záměry, aby mohla být zajištěna udržitelnost přeshraniční spolupráce saských a českých univerzit.

2. Sasko-česká vysokoškolská iniciativa (STHI)

Kvůli potvrzení dlouhodobé přeshraniční spolupráce saských a českých vysokých škol se začalo včas usilovat o její pokračování. Zmíněný závěr vyšel mimo jiné z výsledků empirických zjištění (srovnej Jurczek 2008a) zveřejněných v rámci odborných setkání STHI. Přitom zmiňme aktivity, které byly pokládány za prioritní při pokračování univerzitní spolupráce saských a českých univerzit: výměny studentů a pedagogů, uskutečňování bilaterálních výzkumných projektů, pořádání bilaterálních konferencí, zlepšení nabídky jazykových kurzů, iniciování bilaterálních výzkumných skupin, rozvoj bilaterálních stipendijních programů, podnikání společných exkurzí atd.

První zkušenosti s přípravou projektu, jeho podáním a následným schválením ukázaly, že se v tomto případě uskutečnil velmi komplexní výběr, na kterém se podílel velký počet odborníků z různých oblastí a s různou motivací. I proto trvala příprava pokračujícího projektu STHI více jak jeden rok. Kromě zmíněných organizačních problémů musíme vzít v úvahu, že podmínky „Cíle 3 – programu EU“ požadovaly ještě těsnější spolupráci zúčastněných projektových partnerů, než tomu bylo v předchozím případě. Při podání žádosti jsou pečlivě prověřovány následující náležitosti: společné projektové plánování, společné uskutečňování přeshraničních plánů, společné personální zajištění projektu, stejně jako jeho společné financování.

2.1 Cíle a aktéři STHI

Po intenzivní komunikaci mezi všemi zainteresovanými, byla žádosti STHI v polovině roku 2009 přidělena dotace. Přeshraniční vysokoškolský projekt byl obnoven na dobu tří let a skládá se z pěti dílčích záměrů. Následující cíle jsou prioritní:

4) Pod pojmem Alumni jsou v prostředí TU Chemnitz chápáni všichni bývalí studenti, pedagogové či jiní aktivní spolupracovníci univerzity. Překlad absolventi by byl proto nepřesný (pozn. překladatele).

Projekt „Sasko-české vysokoškolské iniciativy“ by měl v rámci pokračujícího rozvoje terciárního vzdělávání motivovat k přeshraniční spolupráci více univerzit. Proto se počítá s profesionální realizací nových dílčích projektů, které by inovativnost doložily. Vedle základních vědeckých a didaktických úkolů je zamýšleno další zlepšování interkulturálních kontaktů, ve smyslu původního významu sasko-českých vztahů. Kromě toho je snahou dále prohlubovat jazykové znalosti (především češtiny v Sasku). Mají být tematizovány i otázky životního prostředí, především sociálně ekologický rozměr. Je plánováno zintenzivnit hospodářskou výměnu, aby došlo k optimalizaci vztahů vysokých škol, hospodářské sféry a společnosti v příhraničí. Dále lze konstatovat, že již v základních rysech prováděné a osvědčené dílčí projekty se vylepšují a dále vyhodnocují. V tomto projektu se tedy jedná – celkově vzato – o náročné vzdělávání v rámci česko-saského příhraničí, které musí být vhodně personálně ošetřeno.

Fungování STHI je podporováno řadou subjektů z ekonomické oblasti i z praxe. Díky tomu bylo možné získat cenné zkušenosti z předcházejících projektů – „Sasko-českého vysokoškolského centra“ (oceněného čestnou cenou regionální „Iniciativy Jihozápadní Sasko“, registrované sdružení, stejně jako ocenění „Pracovní skupiny evropských příhraničních regionů“) a projektu „Sasko-českého vysokoškolského partnerství“, které položily základy fungující sítě saských a českých univerzit (srovnej Jurczek 2009, S. 137). STHI vychází jak obsahově tak organizačně z prosazování nových aktérů s inovativním charakterem a rozšiřuje některé obzvláště úspěšné aktivity, aby upevnila přeshraniční spolupráci na vysoké úrovni.

„Sasko-česká vysokoškolská iniciativa“ vychází z těchto předpokladů:

Byla plánována společně s českými zástupci vysokých škol. Za přímé projektové partnery je považována Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem a Západočeská univerzita v Plzni (zejména její pobočka v Chebu). Poslední instituce je již desetiletí nejdůležitější zahraniční partnerskou univerzitou TU Chemnitz. Kromě současných sasko-českých aktérů mají být jako externí partneři zapojovány i jiné participující univerzity.

Je organizována společně projektovými partnery (TU Chemnitz, Univerzitou J. E. Purkyně v Ústí nad Labem a Západočeskou univerzitou v Plzni); popř. zapojením dalšího subjektu, který je zpravidla součástí sasko-české vysokoškolské sítě.

Společného personálního zajištění projektu.

Stejně jako společného financování projektu.

Územní působnost STHI je vymezena Svobodným státem Sasko, resp. kraji Chemnitz a Drážďany, v České republice se jedná o kraj Ústecký, Liberecký a Karlovarský (srovnej mapa 1). Tj. na obou stranách hranice zahrnuje zejména euroregiony Erzgebirge-Krušnohoří, Euroregion Egrensis, stejně jako Euroregion Elbe-Labe a Neisse-Nisa-Nysa.

2.2 Úkoly a dílčí projekty STHI

Hlavní úkoly nového projektového záměru, který je přednostně zařazen do prostředí interdisciplinárního evropského významu TU Chemnitz, představuje následujících 5 dílčích projektů:

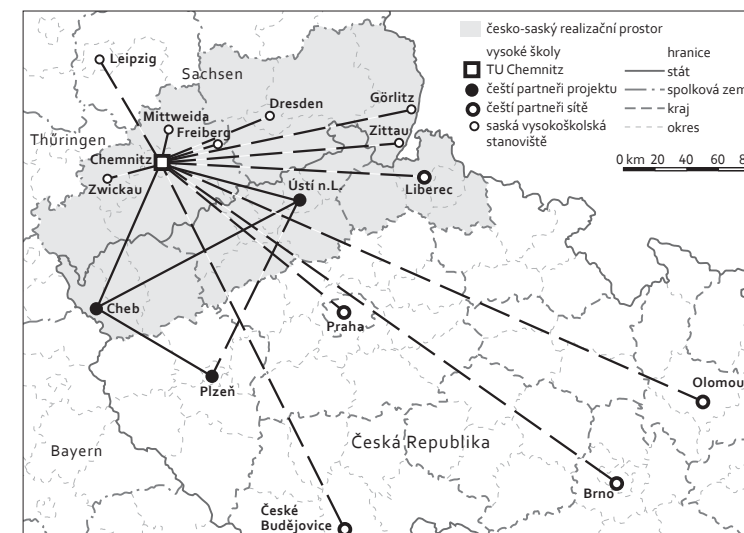
Dílčí projekt 1: jazykové znalosti a realie („Sasko-česká Summerschool“)

Vzhledem k přeshraniční spolupráci saských a českých univerzit se jedná o nový vzdělávací záměr, kterých se ještě v této formě neuskutečnil. Potřeba jednat se odvíjí od zjištění chybějících či nedostatečných jazykových znalostí, které znesnadňují bezproblémovou komunikaci mezi oběma sousedy. Přičemž znalosti českého jazyka u Němců vykazují větší deficit než znalost němčiny u Čechů. Nepodceňujeme ale, že v České republice klesá význam němčiny jako obchodního jazyka ve prospěch angličtiny. Proto je snahou začít „jazykovou ofenzívu“, aby bylo manko minimalizováno. Zde se nabízí pořádání kurzů cizího jazyka jak v saské, tak v české části příhraničí a jejich částečné doplnění různými exkurzemi. Při výuce dané cizí řeči se ukazuje stejně přínosné osvojovat si i realie příslušné země. To přispívá k lepšímu pochopení kulturních rozdílů obou národů. Stále cítíme, že ve skutečnosti přetrvávají mnohé předsudky, které mohou být procesem vlastního učení odstraněny.

Dílčí projekt 2: Podpora výzkumných prací se sasko-českou problematikou zaměřených na vzdělání

Plánuje se podpora vzdělávacích výzkumných prací se sasko-českou problematikou. Vzhledem k přeshraničnímu charakteru představuje dílčí záměr inovativní opatření. Jedná se zejména o závěrečné práce studentů ekonomických, sociálních a humanitních oborů (v rámci bakalářského nebo magisterského studia). Jejich autoři mohou před zpracováním empirických témat, připravit a podat žádost o finanční podporu své odborné práce. Podklady k žádosti musí vypovídat o náplni a metodice, ale také obsahovat údaje o době realizace a finančním plánu. Po předložení výzkumné zprávy jsou studentovi uhrazeny vzniklé náklady. V rámci tohoto dílčího projektu jsou na jednu stranu upřednostňováni absolventi, jejichž výzkumná témata souvisejí s osidlováním sasko-českého prostoru; se zvláštním zřetelem na problémy životního prostředí a jejich řešení. Na druhé straně má být jejich působení v této oblasti honorováno skrze náhradu vzniklých nákladů (resp. minimálně jejich části).

Mapa 1: Oblast působení „Sasko-české vysokoškolské iniciativy“ (STHI)



Zpracování: Profesura Sociální a hospodářské geografie TU Chemnitz 2009

Dílčí projekt 3: Odborná tématická setkání se sasko-českou tematikou

Projekt vychází z realizace společných odborných setkání vysokoškolských pedagogů a studentů saských a českých vysokých škol, resp. zástupců z praxe. Již bylo zorganizováno 11 setkání se specifickým tématem zaměřeným zpravidla na ekonomickou, sociální či humanitní oblast. Novátorské je, že jsou zpracovávána taková témata, která jsou aktuální i orientovaná do budoucnosti.

Zahrnuty a diskutovány jsou např. i otázky životního prostředí, stejně jako návrhy jejich praktické realizace. Odborná setkání se stále soustřeďují na úzký společensko vědní okruh, a proto jsou jejich výsledky relevantní jak z pohledu odborného, tak také z praktického. Jsou detailně připravována a realizována příslušnými pracovišti saských a českých partnerských univerzit a následně jsou dokumentována vydáním odborně tematizovaných publikací. Místa setkání jsou volena v oblasti sasko-českého příhraničí a organizují je společně pedagogové a studenti příslušných vysokoškolských institucí. Podle obsahového zaměření jsou odborná setkání doplněna exkurzemi (podnikatelské subjekty, komunální instituce a zařízení apod.), což jim dodává význam praktičnosti. Studenti jsou tímto uváděni do praxe.

V této souvislosti je třeba též zmínit budování, resp. neustálou aktualizaci „Sasko-české odborné knihovny“, která byla zřízena na TU Chemnitz. Jejím úkolem je usnadnit přeshraniční výpůjčky a posilovat vzájemnou spolupráci univerzitních knihoven. Záměr je nový a má tedy v rámci STHI jednoznačnou podporu.

Dílčí projekt 4: Budování mimouniverzitního zprostředkujícího místa studentských praktik („Sasko-česká burza praktik“).

K podpoře výměny zkušeností saských a českých studentů humanitního, sociálního a ekonomického zaměření, má být rozšířena a zprofesionalizována tzv. burza praktik. Ta již existuje díky projektu STHK. Kvůli zapojení dodatečných institucí (např. z oblasti životního prostředí) je snahou poskytnout praktikantům kompenzaci nákladů a finančně je podpořit (cestovné, ubytování). Teprve díky cílené materiální podpoře mohou být díky tomuto dílčímu projektu optimálně dosaženy stanovené cíle. Na jedné straně jde o to umožnit studentům partnerských univerzit – v úzké spolupráci se svými vysokoškolskými pedagogy – absolvování mimouniverzitních praktik v Sasku. Na straně druhé je snahou zvyšovat počet saských studentů, kteří by se účastnili mimouniverzitního praktika v Čechách. Popř. zapojit již známé subjekty, aby byl dosažen další synergický efekt. I proto je zmíněný dílčí záměr – což vychází z pojetí odborného vzdělávání – prosazován a podporován projektovými partnery z praxe (např. Průmyslová a obchodní komora Jihozápadního Saska, Iniciativa Jihozápadní Sasko, registrované sdružení).

Dílčí projekt 5: Ostatní sasko-české vysokoškolské aktivity

Do této kategorie spadají projekty zaměřené na různé vzdělávací cíle, které zřetelně vycházejí jak z minulých projektových zkušeností tak jsou orientovány do budoucna:

Nově je zahrnuta myšlenka podporovat koncipování „společného Curricula“. Pod označením „společné Curriculum“ je myšlena příprava společných studijních oborů, které jsou připravovány a úspěšně zaváděny v rámci naplňování tzv. Boloňské deklarace. Před vysokými školami v Sasku a v České republice stojí požadavek restrukturalizovat studijní obory poplatný myšlence tvorby evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání v rámci Evropy rozlišovaného Boloňského procesu. Na další rozvoj mohou mít pozitivní vliv právě zkušenosti. Jako konečný cíl je stanoven požadavek vytvořit společné studijní obory, které by byly v ideálním případě ukončeny obdržením dvou diplomů. Proto by měli být saští i čeští vysokoškolští pedagogové motivováni k vývoji společných konceptů.

Zároveň je novým úmyslem překládat, resp. vydávat publikace v obou jazycích. V posledních letech vyšla na saských univerzitách v němčině řada disertačních prací mladých českých perspektivních odborníků. U některých by bylo vhodné, aby byly publikovány i v českém jazyce, aby čeština jako vědecký jazyk nabývala na významu. Odborné překlady jsou zpravidla finančně velmi nákladné. Často se v diskuzích v rámci společného vědeckého sasko-českého prostoru poukazuje na problém, že čeští vědci často z marketingových důvodů nepublikují ve své rodné řeči. Bylo by záhodno, aby byly stejnou měrou umožněny překlady českých publikací do němčiny. Konečně by byly (částečně) financovány publikace se sasko-českými tématy, které by nemohly být vydány bez finanční podpory.

Myšlenka propojit bývalé studenty „domovských univerzit“ ve formě „Alumni-aktivit“ nabyla v posledních letech enormně na významu. První zkušenosti byly získávány v rámci STHK. Existence výměny zkušeností mezi českými absolventy a současnými studenty TU Chemnitz v návaznosti na vyhledávání a zprostředkování praktikantských pozic a dalšího budování vlastní existence po ukončení studií je cenným podnětem a má dílčí projekt rozšířit a vylepšit. Proto jsou plánovány akce, které mají uvedený cíl na zřeteli a nabízejí bohatý program s konkrétními doporučeními jak jednat.

Při zohlednění situace na trhu práce právě pro mladé akademiky obou zemí z oblasti humanitních, sociálních a ekonomických oborů mají být nabízeny „semináře k založení vlastního podnikání“. Přičemž platí, že samostatné podnikání přináší nejen možnosti a výhody, ale také problémy, které musí být brány v potaz. Předpokládá se zapojení odborníků, kteří budou informovat o šancích a možnostech založení podnikání a poskytnou potenciálním zájemcům cenné rady na cestě k osamostatnění. V průběhu trvání projektu jsou zamýšleny podobné semináře jak v Sasku, tak i v Čechách. Ty mohou být popř. zahrnuty i v rámci odborných setkání, exkurzí, Alumni akcí atd.

Pod pojmem *ostatní sasko-české akce s dlouhodobým vzdělávacím záměrem a rozdílným odborným zaměřením* se rozumí různé tematické kulturní, ekonomické a sociálně vědecké akce, na kterých se podílí saští a čeští experti. Inovativní je, že mimo vědců mají být osloveny i další cílové skupiny (např. učitelé, žáci, ostatní odborníci). Kromě toho jsou plánovány návštěvy významných vzdělávacích veletrhů, kvůli motivaci sasko-českých aktérů, aby se angažovali v rámci realizačního prostoru STHI (např. maturanti, badatelé).

2.3 Organizace a rozpočet STHI

Ve věci organizace STHI je TU Chemnitz hlavním partnerem. Po jejím boku jako čeští projektoví partneři stojí Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem a Západočeská univerzita v Plzni (včetně své Fakulty ekonomické v Chebu). Příklad od příkladu mohou být zahrnuty i další univerzity ze sasko-českého vysokoškolského prostředí. To znamená, že se provádění dílčích projektů v Sasku mohou zúčastnit i odborníci z jiných vysokých škol. Ti se rekrutují z obou technických univerzit v Berlíně a Freibergu, z Fachhochschule Zwickau, Mittweida, Dresden a Zittau/Görlitz, stejně jako z Mezinárodního vysokoškolského institutu v Zittau (IHI).

Jak již bylo zmíněno, v popředí na české straně stojí jako nejbližší projektoví partneři Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem a Západočeská univerzita v Plzni (se zvláštním zřetelem na Fakultu ekonomickou v Chebu). Plánuje se v závislosti na konkrétním případě zapojovat i třetího externího partnera, přednostně však z následujících českých univerzit: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Masarykova univerzita v Brně, Univerzita Palackého v Olomouci, Vysoká škola ekonomická a Univerzita Karlova v Praze. S uvedenými českými univerzitami uzavřela TU Chemnitz před časem bilaterální dohody o spolupráci. Od té doby existuje skutečně úzká spolupráce a dobře fungu-

jící univerzitní síť napříč sasko-českými hranicemi (srovnej. Jurczek 2009, S. 137). Ta bude pokračovat i do budoucna, bude dále rozvíjena a dlouhodobě stabilizována (viz kapitolu 3). V souvislosti s přeshraničními aktivitami je důsledně dodržováno, aby se plánované záměry realizovaly v oblasti sasko-české podpory (srovnej mapa 1).

V neposlední řadě se dbá, aby nejen v Sasku, ale také v České republice existovala řada míst (komunální instituce, ministerstva, svazy, spolky, sdružení a další), která by trvale podporovala přeshraniční vědecké aktivity TU Chemnitz – společně s jejími vysokoškolskými partnery v sasko-českém prostředí.

V otázce finančních zdrojů je pro následující tři roky k dispozici rozpočet 1,7 mil. Euro. Evropská komise se podílí 85-ti %, Svobodný stát Sasko a Česká republika 5-ti % a zbylých 10 % přispívají TU Chemnitz a obě české partnerské univerzity.

3. Shrnutí a výhled

Výměna mezi německými a zahraničními studenty a vysokoškolskými odborníky v posledním desetiletí kontinuálně vzrůstala (Duda/Wojciechowski 2005). To bylo v rámci EU několikrát zdůrazněno, např. v únoru 2009 ve španělském Vigu, kde se konal kongres pořádaný Pracovní skupinou evropských příhraničních regionů „Vývoj, rozvoj a inovace v příhraničních regionech“. Enormní rozvoj zaznamenala vysokoškolská spolupráce po politickém převratu. Přitěžující přitom bylo, že univerzity ze států střední a východní Evropy musely nejprve zásadně transformovat studijní systém, což si vyžádalo velké náklady a úsilí v oblasti finanční i personální.

V první fázi se přeshraniční spolupráce soustředila na bilaterální výměnu v rámci univerzit. Můžeme jmenovat především klasickou studentskou a pedagogickou výměnu, která je podporována jak veřejnými tak soukromými institucemi. Zapotřebí by jistě bylo více prostředků, aby mohla být poptávka do určité míry uspokojena, přičemž se to týká finanční situace jako takové i jednotlivých výměnných pobytů. Ve druhé fázi byla dohodnuta bilaterální vysokoškolská partnerství kvůli vybudování, resp. zlepšování společných výzkumných aktivit. Sem řadíme např. pořádání odborných setkání, realizaci publikačních záměrů a/nebo odsouhlasení Curricula. Ve třetí fázi se dospělo ke zřízení společných studijních oborů, takže studenti mohou své studium absolvovat na více univerzitách doma či v zahraničí a obdržít jeden diplom.

To znamená, že v průběhu doby zaznamenala přeshraniční spolupráce řadu úspěchů, které se týkaly mj. také sasko-české oblasti výzkumu (srovnej Jurczek 2009, S. 145). Předtím, stejně jako poté, však existovala řada problémů, které narušovaly úspěch přeshraniční vysokoškolské spolupráce. Např. minimální rozsah pomocné mobility, inkompatibilita českých a německých semestrů, stejně jako obtíže doprovázející zavádění nových studijních oborů (bakalářských, magisterských) (srovnej také Scherm 2009, S. 196/197).

Více univerzit z různých příhraničních regionů se snaží jak o kvantitativní, tak o kvalitativní optimalizaci přeshraniční spolupráce. Kromě toho se nevztahuje vzrůstající rozvoj transnacionálních sítí jen na oblasti politiky či ekonomiky apod., nýbrž je k rozeznání i v oblasti vysokého školství, aby přispěl ještě k efektivnějším modelům spolupráce. Jejich organizace by byla sice nákladnější, ale naproti tomu se většinou velmi zlepší požadovaný synergický efekt. Na základě dobrých zkušeností vědecké spolupráce saských vysokých škol a jejich českých partnerských univerzit je propagováno rozšíření a zintenzivnění přeshraničních aktivit. To by mělo být doprovázeno celoevropskou snahou a především cílenou podporou mezinárodního zapojení vysokých škol příhraničních regionů zemí střední a východní Evropy – jako např. TU Chemnitz a ZČU v Plzni. Vysokoškolská výuka a výzkum patří k nejdůležitějším úkolům. Aby byl vytvořen společný výzkumný prostor, měla by tato oblast stát v popředí zvláštních podpůrných opatření.

Literatura

DOKOUPIL, J. (1998): Entwicklung und Zusammenarbeit im tschechisch-deutschen Grenzgebiet; in: NEUSS, B./ JURCZEK, P./HILZ, W. (Hrsg.), Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa = EZFFT-Occasional Papers, Nr. 19, S. 82–87, Tübingen.

DUDA, G./WOJCIECHOWSKI, K. (Hrsg.) (2005): Trans-Uni. Herausforderungen des Managements bei der internationalen Hochschulzusammenarbeit in den Grenzregionen. HRK. In: Beiträge zur Hochschulpolitik 11.

JURCZEK, P. u.a. (1997): Einschätzung der Entwicklung und Zusammenarbeit im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet. Eine Beurteilung durch Bewohner der Euroregionen Egrensis und Erzgebirge = Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung, H. 29, Chemnitz.

JURCZEK, P. (2004): Foreign Residence Groups in Germany and their geographical Locations – with special Focus on the Czech Republic; in: The Clash of Civilization – Fiction or Reality = Pilsen Talks, 8th Annual International Conference, S. 47–50, Plzeň.

JURCZEK, P. (2006): Das „Sächsisch-Tschechische Hochschulzentrum“ (STHZ): Bildungsgeographisches Vorhaben im deutsch-tschechischen Grenzraum. In: JEŘÁBEK, M. (Hrsg.): Regionální výzkum v severozápadních Čechách. Acta Universitatis Purkynianae, Bd. 124, S. 21–24. Ústí n. L.

JURCZEK, P. (2008a): Einstellungen und Vorschläge zur Regionalentwicklung im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet. In: JURCZEK, P./NIEDOBITEK, M. (Hrsg.): Europäische Forschungsperspektiven. Elemente einer Europawissenschaft. Chemnitzer Europastudien, Bd. 8, S. 337–353. Berlin.

JURCZEK, P. (2008b): Hochschulkooperationen im deutsch-tschechischen Grenzgebiet – Vorläufer zur Entwicklung eines europäischen Wissenschaftsraumes auf regionaler Ebene. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch für Föderalismusforschung 2007, S. 549–564, Baden-Baden.

JURCZEK, P. (2009): Grenzübergreifende Kooperationen von Universitäten, dargestellt am Beispiel deutsch-tschechischer Hochschulinitiativen; in: KÖPPEN, B./HORN, M. (Hrsg.), Das Europa der EU an seinen Grenzen!? Konzepte und Erfahrungen der europäischen grenzüberschreitenden Kooperation, S. 135–148, Berlin.

JURCZEK, P./MÜLLER, G. (2007): Zukünftige Entwicklungschancen und -probleme im deutsch-tschechischen Grenzraum. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung, Bd. 46. Chemnitz.

JURCZEK, P./DOKOUPIL, J./JEŘÁBEK, M. (2002): Zur Weiterentwicklung des sächsisch-tschechischen Grenzraums aus studentischer Sicht. Ein hochschuldidaktischer Beitrag geographischer Fachgebiete der Universitäten Chemnitz, Plzeň/Pilsen-Cheb/Eger und Ústí n.L./Aussig a.d.E.; in: Mehnert, E. (Hrsg.), Gute Nachbarn – schlechte Nachbarn. Deutsch-Tschechisches Begegnungsseminar V, S. 44–51, Chemnitz.

MEHNERT, E. (Hrsg.) (1998 ff.): Gute Nachbarn – schlechte Nachbarn. Deutsch-Tschechisches Begegnungsseminar Iff., Chemnitz.

NEUSS, B./JURCZEK, P./HILZ, W. (Hrsg.) (1998 ff.): Occasional Papers des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Nr. 19ff., Tübingen.

SCHERM, I. (2007): Probleme und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im sächsisch-tschechischen Grenzraum am Beispiel des "Sächsisch-Tschechischen Hochschulzentrums" (STHZ). In: JURCZEK, P. (Hrsg.): Sachsen und Tschechien – zwischen Konkurrenz und Zusammenarbeit aus geographischer Sicht. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung, Bd. 45, S. 11–16. Chemnitz.

SCHERM, I. (2008): Das „Sächsisch-Tschechische Hochschulkolleg“ an der Technischen Universität Chemnitz. In: JURCZEK, P. (Hrsg.): Europäische und nationale Metropolregionen – dargestellt am Beispiel von Sachsen und Tschechien. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung, Bd. 47, S. 95–97. Chemnitz.

SCHERM, I. (2009): Zum Stand sächsisch-tschechischer Hochschulbeziehungen; in: Bernhard Köppen u.a. (Hrsg.), Geographie kennt keine Grenzen, S. 189–198, Chemnitz.

rozhovor

Helena Hricová
Ladislav Cabada

Helena Hricová

Rozhovor s doc. PhDr. Ladislavem Cabadou, Ph.D.

9. a 10. září 2009 byla katedra politologie a mezinárodních vztahů (KAP) pořadatelem 4. Kongresu českých politologů. Mohl byste na začátku rozhovoru uvést, jaké je poslání těchto kongresů?

První kongres českých politologů se konal za garance Masarykovy univerzity v roce 2000 v Brně a byl chápán zejména jako akce, jež by měla více provázet dvě největší česká politologická centra, která se po roce 1989 etablovala v Praze – na Vysoké škole ekonomické a Univerzitě Karlově – a v Brně na Masarykově univerzitě. Po celou první dekádu byly institucionální i obsahové kontakty mezi oběma centry velmi řídké, navíc se většinově vyvíjela odlišně metateoreticky i paradigmaticky – zatímco brněnská politologická pracoviště se poměrně rychle přiklonila k empiricko-analytickému přístupu, na pražských pracovištích – s jistou výjimkou VŠE – dominoval normativně-teoretický a politicko-filosofický přístup. Brněnské setkání tak založilo tradici setkávání nejen českých politologů, přičemž oba zmíněné – spíše ideátypické – přístupy byly akceptovány jako formativní součást české politologie. Tento trend potvrdily i další kongresy – v roce 2003 v Praze na Vysoké škole zemědělské, v roce 2006 pak na Univerzitě Palackého v Olomouci.

Sborník z olomouckého kongresu je dobře znám svým rozsahem, když se zařadil mezi nejtlustší publikace vydané v České republice. Svědčí to o početnosti české politologické obce?

Je nesporné, že česká politologická obec – která v roce 1990 na rozdíl od většiny ostatních humanitních a sociálních věd začínala opravdu prakticky na nule – v posledních

dvou dekáдах velmi dynamicky rostla co do počtu pracovišť a na nich zaměstnaných osob, počtu studentů i počtu a objemu výzkumných aktivit zveřejňovaných v monografiích či odborných časopisech. Tato dynamika je vzhledem k tomu, že před Listopadem 1989 byla politologie chápána jako zcela nežádoucí buržoazní pavěda, přirozená. Na druhé straně numerické a statistické analýzy prezentované na plzeňském kongresu prof. Petrem Fialou a dlouhodobě vytvářené doc. Janem Holzerem a dr. Pavlem Pšejou jasně ukazují, že česká politologická komunita je stále poměrně malá, navíc se v ní v porovnání s jinými obory dosud etablovalo jen velmi malé množství profesorů a docentů.

K tomuto tématu se určitě ještě vrátíme. Mohl byste předtím zhodnotit organizaci a výstupy plzeňského kongresu?

Ve spolupráci s předsednictvem České společnosti pro politické vědy jsme se rozhodli uspořádat kongres podle jiného modelu, než tomu bylo v předchozích případech. Zejména olomoucký kongres v roce 2006 byl pojat primárně jako velké společenské setkání a prakticky každý, kdo se kongresu zúčastnil, na něm zároveň mohl vystoupit jako přednášející. Výsledkem bylo několik desítek panelů, z nichž některé byly navštíveny hojným auditoriem, jiné nikoli, některé se kvůli absenci příslibených přednášejících scvrkly do fakticky individuální debaty přednášejícího s několika posluchači. Navzdory pozitivům inkluzivního pojetí kongresu – možnost představit svou práci či myšlenky – jsme se rozhodli pro odlišnou cestu, která by sledovala běžnou praxi podobných setkání ve srovnatelných evropských zemích, ale i „běžných“ odborných konferencí u nás, tj. že kongresu se může zúčastnit prakticky každý, ale s vlastním referátem mohou vystoupit jen ti, jejichž návrhy projdou předchozím recenzním řízením. Taková změna přístupu se mnoha členům české politologické obce zdála příliš radikální a debaty o nejvhodnější podobě kongresu ovládly předkongresovou i kongresovou diskusi, osobně jsem však s celkovým vyzněním kongresu spokojený, protože podle mého názoru sleduje současné světové trendy a přibližuje tak českou politologii tomu, co je obecně chápáno jako kvalitní a reprezentativní. Očekávám nicméně, že příští kongres v Hradci Králové v roce 2012 posune skladbu kongresu někam mezi oba naznačené přístupy, tedy bude hledat jakýsi kompromis.

Odhlédneme-li od naznačené debaty, pak kongres hodnotím jednoznačně jako vydařený. Podařilo se nám získat dostatek sponzorských příspěvků a darů, což nám umožnilo uspořádat kongres s velmi dobrým zázemím, záštitu nad akcí převzal rektor ZČU, diskuse v panelech i kuloárech byly velmi podnětné. Na konci roku 2009 pak bude publikován sborník příspěvků.

Byla předmětem kongresových debat i reforma vysokého školství, resp. hodnocení a financování výzkumu v České republice? Nakolik by se nastíněné změny měly dotknout české politologie?

Velmi pozitivně v tomto směru hodnotím zejména vystoupení rektora Masarykovy univerzity a předsedy České konference rektorů prof. Petra Fialy v úvodu kongresu. Mys-

lím, že se mu velmi srozumitelně podařilo nastínit, jak probíhaly a probíhají debaty o uspořádání vztahů mezi výstupy z výzkumných aktivit a jejich financováním, jinými slovy, jak najít klíč k rozhodování o tom, kam mají výzkumné peníze směřovat. Současně prof. Fiala velmi jasně naznačil, že politologie a jí příbuzné disciplíny se s ohledem na počet studentů dostaly k mezi růstu a v krátké době lze očekávat poměrně výrazný pokles. Neopomněl připomenout nepatřičná slova ministryně školství Kopicové, jež v novinovém rozhovoru naznačila, že politologie a další sociální či humanitní vědy by ve studijní oblasti měly být založeny na samofinancování studentů, zatímco přírodní a technické vědy by měl ve studijní sféře stát nadále podporovat. Osobně v jejích slovech vidím pokus o dvojí přístup, který by mohl být v rozporu s ústavou, ale přirozeně jsem si i já vědom toho, že demografický vývoj v příští dekádě bude vyžadovat redukcii počtu studentů také v politických vědách.

Na kongresu jste byl znovu zvolen do čela České společnosti pro politické vědy. Chápete to jako potvrzení správné cesty v předchozích třech letech?

Upřímně řečeno, Česká společnost pro politické vědy není politology chápána jako prestižní spolek, jako je tomu u některých jiných odborných společností, např. těch, jež jsou zřizovány jako profesní komory s povinným členstvím (architektů, advokátní, lékařská apod.). My jsme zcela dobrovolné sdružení a řada významných českých politologů není členem ČSPV či jsou členy zcela pasivními. Hlavní úkol ČSPV spočívá ve vytvoření prostoru pro vzájemnou komunikaci – máme webové stránky (www.cspv.cz) a zejména odborný časopis Politologická revue – a dále pak v reprezentaci české politologie v nadnárodních strukturách – Mezinárodní asociaci pro politické vědy (IPSA), Středoevropské asociaci pro politické vědy (CEPSA) a v posledních dvou letech rovněž Evropském sdružení asociací politických věd (ECPSA). Úkolem neplaceného předsedy je udržet tyto mechanismy v chodu, na víc v současnosti ČSPV nemá finance, resp. lidské zdroje, protože její členové přirozeně nejdříve musejí odvést práci pro své zaměstnavatele, kteří mají velmi podobnou náplň aktivit jako naše Společnost.

Vrátme se ještě k problematice reformy financování výzkumu v ČR. V posledních dvou letech jste byl členem oborové komise pro společenské a humanitní vědy Rady pro výzkum a vývoj vlády ČR. Mohl byste nezasvěcenému čtenáři přiblížit, v čem práce komise spočívá?

Komise v novém složení vznikla v roce 2008, tedy uprostřed příprav reformy, resp. tehdy, když už byla reforma v podobě novely zákona o financování výzkumu v cílové rovině. Naše komise – podobně jako další dvě pro oblast živé, resp. neživé přírody – je konzultativním orgánem Rady pro výzkum a vývoj (RVV) coby vrcholného grémia propojujícího politiku s vědou v tomto stádiu. Od počátku jsme kritizovali technicistní přístup hodnocení výzkumných výstupů (odstupňovaný počet bodů za jednotlivé typy), který dle našeho soudu výrazně preferoval stabilizované technické a přírodní vědy. Jako

by si RVV neuvědomila, že sociální a humanitní vědy v tomto státě po roce 1948 fakticky neexistovaly v nezávislé a autonomní poloze, ztratily kontakt se Západem, mnohdy vůbec neexistovaly. Jak by nyní – pouze po dvaceti letech standardizace – mohly být na stejné úrovni jako např. česká kvantová fyzika či teoretická matematika? Na přechodné období se sice u některých oborů podařilo prosadit zmírnění kritérií – tzv. národní referenční rámec excelence – ale neprosadili jsme náš největší cíl, tj. aby společenské vědy soutěžily jen mezi sebou o procentně určený balík výzkumných peněz. Celkově cítím po dvou letech práce v oborové radě spíše skepsi, protože většina našich připomínek nebyla reflektována, někdy jsem měl pocit, že si je předkladatelé návrhů ani nepřejí a ignorují nás.

Jste tedy ohledně dalšího vývoje politologie v ČR spíše skeptický?

Osobně se domnívám, že navzdory výše zmíněné skepsi vůči práci oborové komise a zejména jejím dopadům na rozhodování RVV a dalších grémií i realistickým prognózám o očekávatelném poklesu některých kvantitativních parametrů v oboru – zejména poklesu osob studiujících politické vědy – není žádný důvod ke skepsi. Politologie se v porovnání s řadou dalších oborů vyvíjí velmi dynamicky, je publikačně, grantově i projektově úspěšná na relativně velkém množství pracovišť, podařila se její decentralizace a postupně sílí i její kontakty a provázanost s evropskými a světovými trendy. Denně se setkávám s mladými motivovanými odbornými asistenty či doktorandy, pracuji s nimi a jsem si jist, že česká politologie má velmi dobrou perspektivu.

Určitě však na české politologii nacházíte i negativa či slabiny. Můžete zmínit ty nejvýznamnější?

Přirozeně nelze přehlédnout, že česká politologie trpí i řadou problémů a neduhů, které po dvaceti letech samostatného vývoje již stěží můžeme označovat za pouhé dětské nemoci. Je zjevné, že pro mnoho českých politologů není obor primárně vědou, ale směřují jej s vlastní medializací či dokonce politickou činností. Nemám nic proti tomu, když politolog – v oblasti, jíž se odborně zabývá – poskytuje zasvěcené a odborné komentáře médiím; takový charakter má nicméně jen menšina mediálních prezentací politologů. Naopak, většinu tvoří vyjádření několika osob, které stojí zcela mimo nejen hlavní, ale i vedlejší proudy oboru, u nichž nevíme, čemu se odborně věnují, ale které se extenzivně mediálně vyjadřují prakticky k čemukoli. Veřejnost – včetně odborné veřejnosti z mnoha jiných oborů – si bohužel spojuje náš obor mnohdy právě s těmito mediálními „politology“. Sebekriticky přitom musím přiznat, že jednou z mých ambicí při nástupu do pozice předsedy ČSPV v roce 2006 bylo zmírnit či odstranit tento jev, resp. odseparovat jej od vlastní politologické komunity. Bohužel k tomu nemáme instrumenty a mediální banalizace výskyt mediálních „politologů“ spíše ještě posílila. Další problémy dle mého soudu spočívají v tom, že některá pracoviště či odborné časopisy dosud neaplikují konkurenční modely a standardy běžné v západním světě, např. anonymní recenzní řízení

na každý publikační výstup apod. Tím opět přispívají k tomu, že politologie dosud není vnímána jako plně westernizovaný a standardizovaný obor.

Proč myslíte, že jsou anonymní recenzní řízení, případně další formy evaluace obcházeny či ignorovány? Není v zájmu samotných pracovišť je aplikovat, aby i s ohledem na výše naznačené redukce v příštích letech obstála v konkurenci?

Musíme vidět – a rozhodně se to netýká jenom politologie – že dosavadní model přidělování výzkumných prostředků nevycházel pouze z odborných, ale rovněž politických kritérií a jisté institucionální setrvačnosti – dobře by se to dalo dokumentovat na způsobu přidělování výzkumných záměrů či zakládání výzkumných center. Výraznou roli sehrávají rovněž centralizační tlaky – z Opavy a koneckonců i z Plzně se lobuje daleko obtížněji než když sídlíte několik set metrů od sídla grantové agentury či ministerstva školství, i když objektivně musím přiznat, že v posledních několika letech se situace výrazně zlepšila. Nebyli jsme tedy vnějším prostředím k udržování co nejvyšší kvality tlače. Druhým důvodem je to, čemu se obrazně říká „český rybníček“ – je nás málo a zabýváte-li se specifickým tématem, dá se dobře odhadnout, kdo jsou „anonymní“ posuzovatelé. Navíc si u nás velká část lidí bere věci příliš osobně – když někdo kritizuje můj článek (v recenzním řízení nebo po zveřejnění), stává se tak mnohdy nepřitelem, namísto abych ho chápal jako někoho, kdo podporuje systém zachování kvality. V malém českém rybníčku se navíc s kýmkoli můžete potkat např. u svého doktorského nebo habilitačního řízení, a pokud si odbornou kritiku vykládá osobní nevraživostí, může to negativně ovlivnit vaše vlastní snahy. To mnohdy vede k tomu, že svou kritiku maximálně zmírňujete. Jako by zde stále přežívala autocenzura z dob před Listopadem 1989.

Dovolte na závěr otázku týkající se plzeňské katedry politologie a mezinárodních vztahů. Ta vznikla před deseti lety pod Vaším vedením. Když se dnes s odstupem podíváte na první dekádu její existence, jste spokojen? A Jak se díváte na další perspektivy politologie v Plzni?

Nejsem tak naivní, abych si myslel, že nedělám chyby, a že některé věci nemohly jít lépe nebo jinak. Na druhé straně jsem již realista také v tom, že zbudovat na zelené louce „nový Oxford“ – jak jsem před deseti lety občas prohlásil – není jednoduchým úkolem, což je dáno nejen vývojem oboru v českém prostředí, ale také celkovým kontextem kulturním, materiálním apod. Jasnou nevýhodou plzeňského politologického pracoviště je jeho monogenerační charakter – je úsměvné, když jsem považován za doyena – ale vyjdeme-li z reality vzniku oboru až po roce 1989, pak se s tím prakticky nedalo nic dělat. Byl bych také raději, kdyby se některé z kolegů, kteří již na katedře nepůsobí, podařilo na pracovišti udržet, ale vím, že to z různých důvodů nebylo možné a jsem rád, že s námi spolupracují alespoň externě. Jako velkou výhodu vidím dlouhodobou orientaci na výzkum, grantovou a projektovou činnost a mezinárodní spolupráci – pokud budeme tyto oblasti dále rozvíjet, pak nás očekávaná redukce činností kvůli demografickému poklesu

zasáhne minimálně. Celkově si nejvíce cením vnitřního charakteru pracoviště – řada věcí a postojů je sdílena implicitně, formou režimu a nikoli nařízením, celkově jsme k sobě v porovnání s jinými pracovišti, na nichž jsem působil nebo je znám, velmi kolegiální. Naším přísným sítem projde jen přibližně polovina studentů a ještě menší množství doktorandů, ale za každého z nich jsem pak ochoten se zaručit jako za kvalitního odborníka. Jednoznačně tak u mne pozitiva převažují nad dílčími negativy. To se týká i mého pohledu na perspektivy politologie v Plzni. Pracoviště je personálně dobře obsazené, grantově, projektově a výzkumně výkonné, zájem o studium dle mých očekávání poklesne pouze mírně, nemám tedy důvod se o jeho budoucnost jakkoli obávat.

REDAKČNÍ RADA ACT FAKULTY FILOZOFICKÉ ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI

Šéfredaktor:

Prof. RNDr. Ivo Budil, Ph.D., CSc. (Katedra antropologických a historických studií FF ZČU)

Odpovědná redaktorka:

PhDr. Helena Hricová

Redakční rada:

Doc. PhDr. Nikolaj Demjančuk, CSc. (Katedra filozofie FF ZČU)
 Doc. PhDr. Marie Fenclová, CSc. (Katedra románských jazyků FF ZČU)
 Doc. RNDr. Tomáš Hoskovec, CSc. (Ústav jazykovědy a baltistiky Filozofická fakulta MU)
 Prof. PhDr. Josef Kandert, CSc. (Fakulta sociálních věd UK Praha)
 Prof. Dr. jur. Rüdiger Kipke (Sozialwissenschaften, Universität Siegen, Německo)
 Doc. PhDr. Petr Koťátko, CSc. (Filozofický ústav AV ČR)
 Doc. PhDr. Martin Kreidl, M. A., Ph.D. (Katedra sociologie, FF ZČU)
 Prof. PhDr. Milena Lenderová, CSc. (Historický ústav Filozofické fakulty, Jihočeská univerzita)
 Prof. PhDr. Alena Macurová, CSc. (Filozofická fakulta UK, Praha)
 Prof. PhDr. Evžen Neustupný, CSc. (Katedra archeologie FF ZČU)
 Doc. Vladimír Penčev, Ph.D. (Ústav pro folklor Bulharské akademie věd, Blagoevgrad, Bulharsko)
 Prof. John Garrard, Ph.D. (ESPACH, University of Salford, Velká Británie)
 Doc. PhDr. Pavel Vařeka, Ph.D. (Katedra archeologie, FF ZČU)

DO ACT FF ZČU PŘISPĚLI:

Prof. Dr. Beate Neuss

Institut evropských studií, Filozofická fakulta Technické univerzity v Saské Kamenici, Německo | beate.neuss@phil.tu-chemnitz.de

Doc. Dr. Tomaž Deželan

Katedra analýzy politik a veřejné správy a Centrum politologických výzkumů, Fakulta sociálních věd Univerzity v Lublani, Slovinsko | tomaz.dezelan@fdv.uni-lj.si

PhDr. Martin Ehl, Ph.D.

Hospodářské noviny a Metropolitní univerzita Praha | Martin.Ehl@economia.cz

Prof. Dr. Danica Fink-Hafner

Katedra analýzy politik a veřejné správy a Centrum politologických výzkumů, Fakulta sociálních věd Univerzity v Lublani, Slovinsko | danica.fink-hafner@fdv.uni-lj.si

PhDr. Pavel Hlaváček

Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická ZČU | hlavacek@kap.zcu.cz

PhDr. Helena Hricová

Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická ZČU | hricova@ff.zcu.cz

Prof. Dr. Peter Jurczek

Institut evropských studií, Filozofická fakulta Technické univerzity v Saské Kamenici, Německo | peter.jurczek@phil.tu-chemnitz.de

Prof. Dr. Jur. Rüdiger Kipke

Euro-Business-College Bonn/Německo, emeritní profesor Univerzity Siegen, Německo | kipke@politikwissenschaft.uni-siegen.de

Izr. Prof. Dr. Alenka Krašovec

Katedra analýzy politik a veřejné správy a Centrum politologických výzkumů, Fakulta sociálních věd Univerzity v Lublani, Slovinsko | alenka.krasovec@fdv.uni-lj.si

Doc. PhDr. Martin Kreidl, M. A., Ph.D.

Katedra sociologie, Fakulta filozofická ZČU | kreidl@kss.zcu.cz

Mgr. Robin Kvěš

Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická ZČU | rkves@kap.zcu.cz

Doc. Dr. Damjan Lajh

Katedra analýzy politik a veřejné správy a Centrum politologických výzkumů, Fakulta sociálních věd Univerzity v Lublani, Slovinsko | damjan.lajh@fdv.uni-lj.si

Mgr. Ľubomír Lupták

Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická ZČU | luptak@kap.zcu.cz

JUDr. Mgr. Jan Malast

Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická ZČU a katedra správního práva, Fakulta právnická ZČU | jnm@seznam.cz

Mgr. Linda Piknerová

Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická ZČU | piknero@kap.zcu.cz

PhDr. Miroslava Pitrová

Ústav evropských teritoriálních studií, Filozofická fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích | mpitrova@ff.jcu.cz

Univ. Dipl. Ekon. Maja Sever

Statistický úřad Slovinské republiky | maja.sever1@gov.si



Vydává Západočeská Univerzita v Plzni

Ladislav Cabada, editor

Registrace MKČR E 16521

Datum vydání: 2009

Vychází třikrát ročně.

Grafický design Štěpánka Bláhovcová

Sazba Helena Kopecká

Fotografie xxx

ISSN 1802-0364

